

亚洲及太平洋经济社会委员会

第六十三届会议
2007 年 5 月 17-23 日
哈萨克斯坦阿拉木图

亚太经社会改革：审议联合国整体改革背景下的亚太经社会
外部评价结果：主要结论和行动建议

(临时议程项目 6(a))

秘书长的全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一
致性问题高级别小组的报告：一体行动，履行使命

秘书处的说明

内容提要

本文件所载秘书长的全系统一致性问题高级别小组的报告(A/61/583)着重论述了联合国在发展、人道主义援助、环境和性别平等领域的工作。高级别小组简要提出了加强联合国系统协调一致的改革三项根本原则，即(a) 国家掌有和以民为本方针；(b) 核心相对优势；以及(c) 最大实效和问责。

高级别小组建议对联合国方案和治理结构进行改革，通过建立“联合国一体化”，即在国家一级拥有一个领导、一个方案、一个预算和一个办事处，并通过重新构建区域一级的联合国实体，确保能够发挥互补性形成真正的合作文化。高级别小组强调有必要在全球一级进行治理结构改革，并建议通过对现有结构的精简和加强，更好地实现政策的协调一致。建议包括：召开全球领导人论坛以加强经济及社会理事会，设立可持续发展委员会负责整个系统的协调一致和业绩，并在联合国组织结构中加上发展政策和业务组，以将分析工作和规范制订工作以区域观点同国家一级的业务统一整合起来。

这里是一套加强全系统问责制和业绩的建议。注重效果的管理和评估是为改进收入和提高捐助资金的措施得到强调，而业务做法的现代化和改革则被确定为需要采取的紧急行动。

最后，高级别小组建议设立一个工作组，以审议现有区域结构的运作情况以及是否依然具有现实意义并就其调查结果于 2007 年年底向秘书长报告。

秘书长预期将在 2007 年 3 月根据高级别小组的报告就此事向联大提出报告。预计秘书长将表明其根据高级别小组的若干主要建议采取后续行动的相关计划。

请经社会在讨论关于亚太经社会外部评估时将此文件作为背景资料。



第六十一届会议

议程项目 113

千年首脑会议成果的后续行动

秘书长的说明

1. 各国国家元首和政府首脑在《2005 年世界首脑会议成果》文件（第 60/1 号决议）中，确认了联合国系统在处理全球性问题方面所独具的专门知识和资源十分重要。全球各国领导人赞扬联合国与发展有关的各个组织所具有的广泛经验和专门知识，以及它们对实现千年发展目标和其他更广泛的发展目标所作出的重要贡献。
2. 不过，各国领导人认识到，有必要继续推进正在进行的改革，以提高联合国在各国开展的工作的有效性和一致性，做出更好的业绩。他们特别邀请我“着手开展工作，进一步加强联合国业务活动的管理和协调，使其对实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标作出更加有效的贡献”。他们确定了这项工作的主要挑战所在，就是发展、人道主义援助和环境三个领域，同时也要考虑到两性平等、可持续发展和人权等跨领域的问题。
3. 当我着手作出安排，使这项研究能够迅速、有重点地进行的时候，我所持的观点是，联合国系统必须进一步加快努力，支持各国实现千年发展目标。国际社会若不继续作出重大努力，千年发展目标的宏图大业将无法实现。我认为，我们需要集合最高水平政治洞察力以及管理和业务知识的高见。
4. 我邀请了三任现任总理，即巴基斯坦总理肖卡特·阿齐兹、莫桑比克总理路易莎·迪亚斯·迪奥戈、挪威总理延斯·斯托尔滕贝格，担任联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组共同主席。高级别小组成员包括智利前总统里卡多·拉戈斯、坦桑尼亚联合共和国前总统本杰明·威廉·姆卡帕，和下列国际知名人士：联合王国财政大臣戈登·布朗（大不列颠及北爱尔兰联合王国）、全球环境基金首席执行官兼主席穆罕默德·阿什里（埃



及)、加拿大国际开发署署长罗伯特·格林希尔(加拿大)、瑞典开发合作署前总干事鲁特·雅各比(瑞典)、欧洲联盟发展和人道主义援助事务专员路易·迈克尔(比利时)、法国开发署总干事让-米歇尔·塞韦里诺(法国)、美国国务院主管经济、工商业和农业事务副国务卿乔西特·希兰(美利坚合众国)、日本原外务省政务次官武见敬三(日本)。代表联合国系统的凯末尔·德尔维什(土耳其)和伦纳特·博格(瑞典)为高级别小组当然成员。

5. 高级别小组于 2006 年 11 月 9 日向我提交了报告。其中两位共同主席——肖卡特·阿齐兹总理和斯托尔滕贝格总理,同我一起,在一个由联大主席主持的非正式通报会上,向联大发布了这个报告。

6. 高级别小组题为《一体行动,履行使命》的报告,作出了清楚、均衡的分析,并提出了一系列雄心勃勃然而切合实际的建议,对联合国系统的有效性和适切性将能产生重大的、持久的影响。在发展领域,报告建议在国家一级实行“联合国一体化”,在国家充分掌有下,通过强化的、比较集中的供资架构提供支持,大大提高联合国所采取行动的实效。在人道主义援助、环境保护及两性平等和提高妇女地位等方面,所建议的实际措施也能加强联合国所做工作的一致性、可持续性和影响力。高级别小组还提议采取措施,加强中央部门在治理、供资和管理各方面的协调性,这些措施对于改造联合国发展系统至关重要。此外,还有许多提议,出发点是确保更为有效地整合和加强联合国在制定政策和规范方面的作用,使其更好地配合业务方面的作用和结构。

7. 我很高兴地在此将高级别小组的报告转递给会员国审议。我强烈支持报告中提出的建议,并敦促联大也支持予以实行。

协商进程

8. 我同时也将高级别小组的报告转送给我的继任人潘基文,以便他就如何推进高级别小组的建议作出具体提议。新任秘书长就职后,不妨考虑就高级别小组的建议提出一份更详细的报告。在这方面,我将会向新任秘书长提议,要确保他的办公室自始至终一直参与监督、协调和跟踪报告的实施过程。

9. 高级别小组的报告中所作的分析和建议内容非常丰富,涉及的范围十分广泛。因此,就高级别小组的报告展开一个非正式对话进程,对其目标、内容和提议形成基础广泛的共识,是极其重要的。应该争取各国代表团、整个联合国系统的高级官员,以及(如有可能)各国政府官员、在国家一级从事这些方面工作的人和其他专家,都来参与协商。这样,不同的观点都有机会表达,各利益攸关方也都有同等机会知道和了解这些建议及其所涉的问题。

10. 虽然在涉及到报告中的关键性建议的协商和决策过程中,联大将发挥关键性的作用,但是也需要其他决策者和行为者参与讨论,以便加深对这些提议的了解,强化对这些提议的掌有意识。这包括在经济及社会理事会及其各个委员会以内,

以及在联合国系统各个组织的理事机构以内进行协商。在这方面，我已经请联合国各个专门机构、基金和方案的行政首长将报告转给各自的理事机构审议。

11. 各个区域集团和其他集团现有的各种会议，也可以提供机会，对高级别小组的报告进行非正式讨论。这些对话既可以将报告作为一个整体来讨论，也可以将其中的各个专题领域分开来讨论。参与者应该包括所有相关的利益攸关方。

12. 这个非正式协商和对话进程，到最后可以在 2007 年某个时间，举行一次正式的联大全体会议进行总结。这个进程一完成，联大主席就可以启动“工作组”模式的协商，以便联大审议通过一项关于高级别小组报告的决议。

13. 在联合国系统以内，也会对高级别小组的建议展开广泛的机构间讨论，这些讨论将会以各个政府间论坛审议高级别小组报告的结果为指导，并且会尊重这些结果。这种机构间对话是非常必要的，因为要实施高级别小组的建议，不仅需要会员国持续不断的大力支持，还需要联合国系统以内的集体领导和掌有意识。所提议的许多改革，将要求各个联合国机构、基金和方案从加强联合国一致性这一整体利益出发，采取更顾全大局的观点。

14. 在这方面，联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）在其秋季会议期间，对高级别小组的工作表达了正面的初步反应，这让我深受鼓舞。我将这个反应视为对我们实行必要的全系统改革的前景发出的一个积极信号。联合国系统在提高自己的一致性和协调性的期望上，明显地是团结一致的。

启动实施进程

15. 我已经决定着手启动实施其中一些建议，特别是因为许多建议都是基于联合国各个机构、基金和方案的行政首长已经在实行的改革和倡议。

16. 第一项这样的建议，是到 2007 年展开 5 个作为试点的联合国一体化国家方案。已经有好几个国家表示有兴趣成为试点国家，我们则正在制定适当的标准，以便认真地进行挑选。为了取得最佳效果，我们要确保一体化国家方案的试点国家分别处在不同的发展阶段，而且联合国的机构、基金和方案及其在这些国家的对应部门都热切期望一起努力，做好试点工作。在表示有兴趣当试点的国家之中，有的在增强联合国在国家一级的一致性、实效和效率方面已经取得可观的进展。基于国家掌有原则的试点方案，如果设计得好、实施得好，将成为进一步发展和扩大联合国一体化模式的基础，同时也为即将举行的对联合国系统发展业务活动三年期全面政策审查进行的审议提供投入。

17. 我将会启动实施的第二类建议，是业务做法方面的建议。这一组建议明显地是基于并且进一步推进联合国系统在这个领域已经取得的许多进展，落实这些建议，就能在改进业绩、做出成果方面取得很大进步。极其重要的是，资源规划、人力资源、共同服务、业绩评价等各种程序，都要加以现代化，并实现全面兼容，

因为这些程序是促进联合国系统一致性的重要推动力。在这方面，值得注意的是，行政首长协调会的管理问题高级别委员会，在人力资源做法、成果预算制以及批准在 2010 年 1 月 1 日前实行《国际公共部门会计准则》等多个方面，都正在取得实实在在的进展。高级别小组的建议将为全系统在这方面的努力提供进一步的推动力。

18. 我正在推动实施的第三项建议，涉及到由我担任主席的行政首长协调会。建议中要求行政首长协调会参照它自 2001 年设立以来所取得的经验，对自己的运作情况进行审查，以改进它在促进全系统一致性方面的业绩，并加强问责。行政首长协调会在其秋季会议上对开展这项审查进行了讨论，并一致表示欢迎。国际劳工组织总干事胡安·索马维亚和世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米已经同意领导进行这项审查。

19. 我敦促联合国各个机构、基金和方案的行政首长竭尽全力推动这些建议的实施。

20. 最后，我已着手推动实施一项两性平等方面的建议，以加强联合国主管性别问题的架构，使联合国系统能够在妇女问题上协调一致地发出强大声音，从而能够更好地促进为实现两性平等和增强妇女力量的目标而作出的整体努力。在这方面，我已经启动了必要的步骤，准备提请设置主管两性平等和增强妇女力量副秘书长的职位，以便在相关的政府间进程批准建立整合为一体并得到加强的联合国性别架构之后，领导它的工作。详细的提议将会在 2006 年 11 月提交给联大。我敦促会员国支持这个提议。

2006 年 11 月 9 日联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的报告高级别小组共同主席给秘书长的信

谨向你转递联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的报告高级别小组的报告，题目是《一体行动，履行使命》。

报告为克服联合国的零散状况提出了一系列建议，以使联合国系统能够一体行动履行使命，同所有国家结成真正的伙伴关系，满足它们的需求，帮助它们实现千年发展目标及其他国际商定的发展目标。

我们的研究和磋商表明，联合国系统既有长处，也存在弱点。在当今和平与安全、可持续发展与人权越来越相互关联的时代，联合国是不可或缺的工具。但是，为了使联合国能够更有效地履行其任务，应对新的、日益增长的挑战，就必须进行大刀阔斧的改革。一个更加统一的系统，将使联合国更有力量，更能应对各种需要，更有效力。对系统加以调整，使它能够最好地运用它的资产和专门知识，帮助满足各国的需要和需求，将可加强联合国在发展、人道主义援助、环境等领域的发言权和行动。经过重新定位的联合国，将能一体行动履行使命，其力量远远超过其各个部分的总和。

我们的提议包含一个框架，在国家一级构建一个统一协调的联合国结构。与之相匹配的是，在这个结构的中心，要有更协调一致的治理、供资和管理安排。我们力求将现有的实体加以必要的整合，消除不必要的重复和竞争。在所有领域，我们的提议指出各个组织的相对优势，划分各自的职能、作用和责任。我们拟定了有利于实现政策一贯性的机制，以及以现代化业务做法提高业绩和增强问责的战略。我们再次承诺致力于实行良好多边捐助原则，并确保那些能够提高效率和做出成果的组织获得足够、持续而且可靠的供资。

小组成员尽管在某些问题上的着眼角度不尽相同，但全都对本报告表示赞同，也一般上同意其中的结论。从我们进行的广泛磋商来看，我们可以向你保证，小组的每一项提议都获得许多重要相关方的支持。我们认为，如果我们的各项建议作为一个整体获得实施，联合国系统将会更有力量，更能胜任地按照《2005 年世界首脑会议成果》文件的设想，发挥中心作用。

我们的报告是提交给你的，但是，我们的许多建议将需要各国政府首脑以及广大联合国系统各个组织的首长作出承诺和采取行动。唯有在他们的领导下，加上即将就任的秘书长的决心，我们才有现实的可能形成必要的共识和采取必要的行动，使联合国系统具有更大的一致性。

我们为能参加这项工作而备感荣幸，感谢你的信任，让我们领导这项研究。我们还要对小组全体成员深表敬意，感谢他们全心全意，充满热情，以丰富的创造力投入这项重要任务。

我们的工作得到了执行主任阿德南·阿明领导的秘书处的支助。在我们的讨论会上和会下，阿明先生和他忠于职守的工作人员以他们丰富的经验、宝贵的知识和敏锐的洞察力，使我们受益匪浅。他们的敬业精神和勤奋努力，使我们得以按时完成工作，对此我们表示感谢。

巴基斯坦伊斯兰共和国总理

共同主席

肖卡特·阿齐兹（签名）

莫桑比克总理

共同主席

路易莎·迪亚斯·迪奥戈（签名）

挪威总理

共同主席

延斯·斯托尔滕贝格（签名）

目录

	段次	页次
摘要		9
一. 改革的理由	1-13	17
二. 发展、人道主义援助和环境	14-51	21
A. 发展：在国家一级一体行动	14-19	21
B. 人道主义援助和从救济过渡到发展：加强应对能力	20-29	24
C. 环境：建立采取行动的全球共识和能力	30-39	27
D. 跨领域问题：可持续发展、两性平等和人权	40-51	31
三. 治理、供资和管理	52-88	36
A. 治理：合并一些职能，加强另一些职能	55-76	37
B. 向联合国系统提供资金以取得成果	77-81	46
C. 改革联合国系统的业务做法：建立得到公众信任的机构	82-88	49
附件		
一. 高级别小组的职权范围，2006 年 2 月 15 日发布		52
二. 小组成员		56
三. 小组秘书处		58
四. 协商过程		59
五. 联合国系统		61
鸣谢		62

在国家与民族、思想和语言这些表层之下，是人类每个需要帮助的人的命运。
向这些人提供帮助，是联合国下个世纪的使命。

秘书长

科菲·安南

在接受诺贝尔奖时的讲话

衡量联合国是否成功的真正尺度，不是我们作出多少许诺，而是我们为那些
最需要我们帮助的人做了多少。

候任秘书长

潘基文

当选后在联大上的致辞

一体行动，履行使命

联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组的报告

摘要

60 年前，世界各国领导人为应对当时的各种挑战，创建了一批新的多边机构——联合国、国际货币基金组织和世界银行。他们深信，国际合作是解决战后世界各种挑战的最佳途径。

今天，我们也面临各种重大挑战：我们处在一个全球变化的时代，变化的速度、范围和规模都是前所未有的。随着世界变得更加互为依存，我们愈加面临尖锐、日趋严重的经济与社会不平等现象。贫穷、环境退化与发展滞后加剧了脆弱性和不稳定，对所有人造成危害。实现千年发展目标以及更广大的国际商定发展目标，是我们全球经济稳定与繁荣的核心所在。

联合国在鼓吹千年发展目标方面发挥了至关重要的作用。现在，联合国需要采取行动，实现这些目标和其他发展目标，支持各国政府实施它们的国家计划。然而，如果没有大刀阔斧、影响深远的改革，联合国将无法履行其承诺，也不能保持它处在多边系统核心位置的合法性。尽管联合国因其成员的普遍性而具有独特的合法性，但由于它未能将重点放在成果上，因而辜负了特别是那些最贫穷、最弱势的群体的期望，所以联合国作为多边系统的中心行为者的地位受到了损害。

2005 年在纽约举行的世界首脑会议为改革联合国的必要性提供了新的动力。根据秘书长的倡议，联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组做了 6 个多月的工作，审议联合国系统如何最有效地应对 21 世纪全球发展、环境及人道主义各领域的种种挑战。

我们对联合国系统的长处和弱点进行了彻底的评估，同世界各地的利益攸关方进行了磋商。我们赞扬联合国作为必不可少的力量，推动关于人的发展的讨论，界定并促成全球共识，以支持千年发展目标和其他国际商定的发展目标；在形成可持续发展这一概念的过程中发挥了主导作用；对各种人道主义灾难迅速作出反应；发动保护环境的国际行动。联合国系统继续在发挥的另一种重要作用，是作为召集者，主持制定规范和标准，并就其在全球、区域、国家和地方各级的实施，向各国提供咨询。

然而，我们又看到，联合国在发展和环境等领域的工作往往零碎分散、软弱无力。治理效率和实效不彰，经费没有可预见性，造成整个系统的政策缺乏一致性，相互重复，业务实效不高。对资金的争夺、任务蠕升、过时的业务做法，都阻碍了各个组织之间的合作。

一体行动履行使命，克服整个系统零碎分散的状况，是这个报告的一个核心主题。我们的建议作为一个整体，可以给联合国在总部、每个区域和每个国家的工作方式带来阶跃式的变化。如果付诸实施，这些建议可以使联合国系统在业绩、效率、问责、成果各方面有更明确的重点，并可增强发展中国家的作用和发言权。这些改革将会巩固并加强联合国在多边系统中的核心作用。

我们循着下列五个战略方向，拟定了一套明确的建议：

- 在符合国家掌有原则的前提下，确保联合国所有级别（国家、区域、总部）各种活动的协调一致和统筹整合。
- 建立适当的治理、管理和供资机制，加强和支持整合工作，并将联合国各组织的业绩和成果同供资挂钩。
- 全面改革联合国系统的业务做法，以千年发展目标的落实情况作为衡量标准，确保联合国系统着重效果，应对需求，做出成果。
- 通过深入审查，确保进一步提供充分机会，进行“联合国一体化”整合，以有效地履行使命。
- 抓紧落实工作，但又不失于仓促，以免因为计划不周而损害到永久性的、有效的改革。

“一体”是本报告一个中心概念：联合国有必要作出更加有力的承诺，为实施同一战略、实现同一套目标而共同努力，克服零碎分散的状况，一体行动履行使命。我们拟定了既雄心勃勃又切合实际的建议，有可能从根本上改变联合国在总部、在每个区域以及在每个国家开展工作的方式，使联合国所能发挥的作用超过其各个部分的总和。

我们的愿景在实质上就是，联合国能够一体行动，履行它在发展、人道主义援助和环境领域的使命。联合国在制定规范和进行分析方面的专门知识，其业务能力和合作能力，及其倡导宣传作用，都将在国家、区域和全球各级更有效地汇集起来。会员国应当改造联合国的治理结构、筹资框架和业务做法，使这一愿景成为现实。

联合国一体化促进发展——国家一级

我们建议在国家一级实行联合国一体化：一个领导，一个方案，一个预算，在适当的情况下一个办事处。

联合国的国家方案，三分之一有超过 10 个联合国机构参与；在将近三分之一的方案中，每个联合国机构的开支不到 200 万美元。联合国一体化，就是在有关国家愿意的情况下，将国家一级的所有联合国方案活动整合起来。方案必须由

国家自己根据其本国的优先次序来拟定和掌有。方案的有效履行需要一个单一的预算框架。

为了管理好联合国一体化国家方案，需要确定一个领导——一个掌有实权的驻地协调员。驻地协调员应在确实开放给联合国开发计划署（开发署）和联合国系统以外的人参加竞争的基础上，择优甄选。为了确保全系统对驻地协调员制度的掌有，开发署的作用必须改变，将业务工作的重点和力量放在政策的协调一致和联合国国家工作队的派驻，而不再插手目前由其他联合国实体进行的以部门为重点的政策和能力建设工作。

我们建议，到 2007 年，在 5 个国家开展联合国一体化国家试点方案，随后，在审查满意的情况下，到 2009 年扩至 20 个联合国一体化国家方案，到 2010 年 40 个，到 2012 年扩至所有其他适当的方案。

联合国一体化促进发展——总部一级

我们建议设立一个可持续发展协调委员会，负责监督所有联合国一体化国家方案。

需要设立一个协调委员会，对联合国一体化国家方案进行监督，特别是提高全系统的一致性，确保全球活动的协调，并监测其业绩。我们提议将现有的开发署、联合国人口基金（人口基金）、联合国儿童基金会（儿童基金会）和世界粮食计划署（粮食署）执行局联席会议合并到这个战略性监督机构——“可持续发展协调委员会”里面去。协调委员会将向经济及社会理事会报告。

协调委员会应根据公平地域代表性原则，由一组具有代表性的会员国组成，其中应增强发展中国家的参与和发言权。协调委员会将负责核准联合国一体化国家方案，分配资金，和评价方案在推进同方案国家商定的目标方面的业绩。协调委员会还应对整个系统进行战略性监测，推动所有基金、方案和机构互相协调和共同规划，并监测是否有重叠和脱节的情况。

我们建议秘书长任命一名发展协调员，负责所有联合国发展活动的业绩和接受问责。

发展协调员应由开发署署长兼任。发展协调员应向协调委员会报告，由一个高级别协调小组（成员为各主要发展机构的首长）和一个专家秘书处（从整个联合国系统抽调）支持工作。开发署的作用将逐渐演变成为驻地协调员制度的管理者，为此需要制定一套行为守则，还要在精简后的业务活动与其他职能之间建立一道防火墙。

我们建议秘书长设立一个独立的特别工作组，进一步清除联合国系统内的职能重复，并按需要对联合国的实体进行整合。

我们并不是主张一个单一的联合国实体，因为许多机构发挥其重要作用的最佳方式，是在其具体部门单独运作，如提供全球公益服务，倡导宣传，进行研究，推广最佳做法，和制定全球性的规范和标准。

但显而易见的是，联合国系统内存在大量职能重叠、互不协调、政策不一贯的情况。应该由一个独立的特别工作组明确划分联合国各个基金、方案、专门机构、区域实体以及联合国秘书处所应发挥的作用。特别工作组应当提出具体建议，合并或整合重复的职能，并确保所授各种任务的互补性。特别工作组应在 2007 年年底前向秘书长提出报告，作出明确的建议，以供早日实施。这项工作有潜在可能带来每年开支的大大节省，可能达到每年 20% 左右；确切数额应在分析了工作组的审查报告后再作评估。提高效率所节省的资金应该再投入联合国一体化国家方案。

着重效果的供资、业绩和问责

我们建议设立一个千年发展目标供资机制，为联合国一体化国家方案及业绩良好的机构提供多年资金。

若要联合国在国家一级和全球一级更协调一致、更有效地做好工作，必须对捐助资金的管理方式作出重大修改。目前，联合国的供资模式过于零碎，无法预测，而且专用款项限制过多，导致工作重复，效率低下。这就限制了联合国和方案国家作出战略性决策，也损害了多边主义和国家掌有的原则。

为自愿捐助的资金（来自公共、私人和联合国组织）建立一个新的千年发展目标供资机制，将可为联合国一体化国家方案和业绩良好的机构提供多年资金。可持续发展协调委员会将掌管这个机制。捐助款项是自愿提供的，可以指定用途。另外还应该有一笔额外资金，供协调委员会斟酌支配，用来奖励业绩良好的基金、方案和专门机构的总部，以及填补系统内的方案缺口和资助优先活动。为了在推动国家优先事项方面产生最大影响，我们敦促捐助者提供多年资金，并大大减少采用指定用途的方式。

我们建议向作出承诺并确实正在进行改革的联合国组织足额提供多年核心资金。

捐助者应当支持合并提供多年资金给联合国一体化国家方案和承诺进行改革的联合国实体的核心预算。捐助者将以实际行动表明，供资与业绩要同成果与改革挂钩。

多年供资框架在管理上，可以把重点更多地放在战略性优先事项上。应当调整联合国各个基金和方案的供资周期，以便利联合国方案工作的总体战略协调。各专门机构的分摊预算应当予以审查，确保有足够的核心资源来完成其战略性任务。

联合国各组织的业绩、供资和问责要联成一体。对联合国一体化国家方案和对总部的供资，资金都必须跟着业绩走，做出成果的要受到奖励。将供资与业绩挂钩，目的不是要减少供资，而是要改进成果。事实上，一个更有实效的联合国，可以是有效地使用额外提供的官方发展援助的一个重要伙伴。业绩不良的代价，不应该以减少联合国供资的方式，由受援国承受，而是应该由管理部门和机构来承担。联合国系统经过改革后，只要能够拿出更好的成果，就会更容易争取到更多的援助。

可持续发展协调委员会应该专门在其秘书处内设立一个发展筹资和业绩股，协助它发布对联合国系统开支和业绩进行的内部评价，以及对各个基金、方案和机构的计划进行的评价（协调委员会应可随时查阅这些计划）。联合国各组织在推动国际商定的发展目标方面的业绩也应受到考量。无论是捐助者作出的直接捐款，还是如上文所讨论的由协调委员会斟酌支配用于千年发展目标的供资机制，都可以依据这些评估结果来作出供资决定。

业务做法的现代化和改革，应当在秘书长的领导下，刻不容缓地进行。资源规划、人力资源、共同服务、业绩评价等各方面的作业程序，都必须做到全面兼容，成为促进联合国系统一致性的主要推动力。应当提供更多机会增进工作人员的流动；应当在全系统就成果管理制达成一致意见；还应当独立进行全联合国系统的评价，并制定共同的评价方法与基准。联合国必须系统地抓住机会扩大各种联合提供的服务。

应当实行一贯的行政和后台办公室费用核算，并公布这些费用，让方案国家和捐助者能够看到并对比实施方案的真实间接费用。

为了提高透明度和加强问责，我们建议采用一套共同的评价方法，到 2008 年建立起联合国的共同评价制度。

人道主义援助

在人道主义灾难和紧急状况中，联合国应该发挥独特的主导作用。我们建议以下列方式，进一步增强这一作用：

- 加强联合国、各国政府、非政府组织（包括红十字会与红新月会国际联合会）之间的协调，以“分组”方式，确定由谁牵头提供诸如住所、水、食物等具体援助。
- 为中央应急基金提供充足经费，以便能够更迅速、更有效地运用资金来应对灾难。
- 在对国内流离失所者所负责任方面，澄清联合国的任务授权。
- 更多地投资于减少风险、预警以及具有创新性的救灾援助战略和机制。

- 加强冲突后和灾后过渡时期的领导，加快提供资金，增进合作；在人道主义协调工作逐步完成后，明确地改由开发署发挥主导作用。
- 定期评估和审查参与人道主义援助的联合国机构和非政府组织的业绩。

环境

环境退化是越来越无可辩驳的事实，迫切需要采取紧急行动。环境方面的优先事项，往往被同经济发展方面的优先事项割裂开来，孤立地处理。但是，全球环境退化——包括气候变化——将会引起影响深远的经济和社会问题，影响到全世界实现千年发展目标的能力。由于影响是全球性的，而受影响最严重的是穷人，因此迫切需要采取协调的多边行动来促进环境的可持续性。

我们建议加强国际环境治理，并且要做到更加协调一致，以提高联合国系统环境活动的实效，并使行动具有更明确的目标。

我们建议，由秘书长授命，对联合国系统内的国际环境治理工作和相关的改革进行一次独立评估，作为改革提高全系统一致性的依据。

我们建议提升联合国环境规划署的地位，成为联合国系统内真正具有权威的环境政策支柱。

我们还建议联合国各个实体按专题，建立伙伴关系，由一个专门负责的机构居中带动，更有效地开展合作。

全球环境基金作为全球环境方面的主要融资机制，应予加强，以帮助发展中国家建设能力。应该大大增加它的资源，以应付气候变化和其他环境问题带来的挑战。

我们还提出了一些建议，以确保联合国帮助各国将环境作为主流问题纳入其战略和行动之中，提高可持续发展在联合国体制结构中和在国家活动中的地位，以及在可持续发展的三根支柱（经济、社会和环境）之间达致必要的平衡。

性别问题：有效发展的关键

我们建议设立一个以两性平等和增强妇女力量为重点，富有活力的联合国实体。

我们认为，两性平等是取得有效发展成果的关键所在，秘书长也授予我们具体任务，为改进这方面的业绩提出进行彻底改革的建议。因此，我们提议联合国在两性平等和增强妇女力量方面的工作进行下列阶跃性的改革：

- 整合联合国现有的三个实体，成为一个加强的、独立的性别问题实体，由一位副秘书长级的执行主任领导。执行主任应在确实开放给联合国以外的人参加竞争的基础上，择优任命。

- 这个性别问题实体将负起强化的制定规范和倡导宣传的任务，并负责拟定目标明确的方案。
- 这个性别问题实体必须获得充足的、雄厚的经费。
- 两性平等将是所有联合国一体化国家方案的组成部分。
- 对两性平等的承诺，现在是、今后也始终应该是整个联合国系统的任务之一。

同其他多边机构的协调

联合国和布雷顿森林机构成立时的本意，是共同合作，互相补充。随着时间的推移，世界银行和联合国各个机构的作用都逐渐扩大，以致在工作中出现越来越多的重叠和重复。在健康的竞争与缺乏效率的重叠和尚待填补的空白之间，有必要寻求一种平衡。布雷顿森林机构和联合国要更密切地一起努力，消除不必要的重复，进一步发扬各自的长处。

因此，我们建议秘书长、世界银行行长和国际货币基金组织执行主任作为紧急事项，制定一个程序，对各自在全球一级和国家一级的作用和关系进行审查、更新，并就此缔结正式协定。这些审查必须定期予以更新和评估。开展这个程序的依据是，如果我们所建议的改革获得实施，联合国将会取得更好的业绩和成果，影响力也会更大。

实施

我们提出了一整套综合建议，如果能够全部实施，将可大大提高联合国应对会员国、特别是发展中国家各种需求的能力。联合国的工作将更有实效，更有重点，做出更好的成果。如果联合国系统各个组织、会员国以及所有利益攸关方都采纳我们的建议，那么联合国就可以成为一种驱动力，同民间社会和私营部门结成合作伙伴，促进发展，消除贫穷。经过改革的联合国，将有能力争取到在 2005 年承诺增加的发展资源，从而增强其推动发展的作用，以及更有效地提供各种全球公益服务，造福于全人类。

这些建议并不是一个供挑选的菜单，而是一个统一的整体。为了使整个系统的作用比其各个部分的总和更大，而不是像有的时候那样反而更小，每一项建议都极其重要。每一项建议都应当刻不容缓地大力实施，其所要达到的目标不应被削弱。

我们认识到，这些建议实施起来将会遇到许多重大挑战，有时候需要联合国的机构、基金和方案对自身的利益作出牺牲。每个机构、基金和方案都要同联合国系统的其他组成部分更密切、更有效地合作，以实现更大的共同利益。这些建

议对捐助者也会形成挑战，因为这些建议要求捐助者改变向联合国提供资金的方式，在所有各级都要符合多边主义和国家掌有的原则。

我们最重要的服务对象，数以十亿计，他们未能享受到我们当中许多人认为理所当然应当享有的繁荣与福祉。正是他们的贫穷困苦，激发了我们发出全球行动呼吁，提出千年发展目标。正是为了这些贫穷和一无所有的人们，我们才需要一个有效率、治理有方、资金充足的联合国，继续作为全世界人民的希望所在。

通过我们所建议的非常必要的改革，我们掌握着真正改变局面并产生持久影响的机遇。联合国系统的所有利益攸关方都有责任抓住这一机遇。我们进行改革的行动和决策，带来的是希望还是绝望，与全世界亿万人息息相关，而对其中一些人来说，甚至事关生存还是死亡。

一. 改革的理由

在这个日益全球化世界中，我们需要一个以联合国为中心、协调一致而又强有力的多边框架，以应对在发展、人道主义援助和环境各方面的挑战。联合国必须克服目前的零散状态，一体行动履行它的使命，帮助在全世界实现 2005 年世界首脑会议所核可的雄心勃勃的议程，以及千年发展目标和其他国际商定的发展目标。联合国应该帮助各国建立能力，支持它们主导自身的发展进程，并帮助应对贫穷、环境退化、疾病、冲突等全球性挑战。

1. 60 年前，世界各国领导人为了应对当时的各种挑战，创建了一批新的国际机构——联合国、世界银行和国际货币基金组织。他们以行动表明，国际合作是解决战后世界经济和政治挑战的必由之路。这些机构的设计师们不仅为自己的时代和自己一代人制定了一整套国际体系新规则，而且表达了一种新的、基于崇高理想的普遍宗旨。
2. 正如 60 年前一样，我们今天也面对着一个不断变化的时代。我们处在一个全球化的时代，全球性变化的速度之快、范围之广和规模之大，都是前所未有的。随着世界变得更加互为依存，巨大的社会和经济不平等持续存在。一些最贫穷的国家和社区依然孤立于经济一体化之外，享受不到全球化所带来的惠益，而受害于危机和社会动荡的程度却高得不成比例。人们愈加认识到，环境退化和气候变化的速度正在加快，对农业生产力和粮食保障的影响越来越大。冲突更多地发生在国家内部而不是国家之间，而恐怖主义和传染病的危险则表明，安全威胁是跨越国界的。
3. 贫穷、环境退化和发展滞后加剧了脆弱性和不稳定局势，对所有人造成危害。与以往任何时候相比，通过实现各项千年发展目标和更广大的发展目标来消除不平等，是当前实现经济稳定和全球安全的核心所在。在不可接受的贫穷面前，既然我们拥有采取行动的知识、能力和资源，就有采取行动的明确道德义务。
4. 我们知道，在货物、服务、资本和人员的流动走向全球化时，由此产生的挑战只能通过全球协调一致的行动加以解决。全球化必然要奉行多边主义，而联合国正是多边主义的核心。没有联合国，就无法促进发展，消除贫穷，为子孙后代保护环境，防止人道主义危机的发生，和在危机发生后提供援助。联合国的普遍价值和代表性，赋与了它在全球、区域、国家和地方各级采取必要行动所必不可少的政治合法性和权威。
5. 尽管在过去，特别是冷战期间，国际社会存在着深刻的裂痕，但联合国还是能够建立了一套规范和国际商定的发展目标，作为大多数国家和机构开展努力的框架。联合国在一系列问题上发挥了知识型领导作用。譬如，从 1990 年代出台

以来，每年的《人类发展报告》在可持续发展概念的发展过程中起了主导作用，把人的福祉和尊严置于发展议程的核心。在 2000 年的千年首脑会议上，191 个会员国——其中 147 个由国家元首和政府首脑代表出席——核可了《联合国千年宣言》。基于联合国的普遍会籍制所特有的合法性，以及作为标准制定者、能力建设者和倡导者等种种角色，联合国能够把各方汇集一堂。许多现有的全球接受的规范和标准，都是从联合国的论坛上产生出来的。

6. 就未来的共同框架达成的前所未有的共识，最近在 2005 年世界首脑会议上再次得到肯定，这为联合国提供了一个机遇。这个框架包含了近年来各次全球会议所达成的国际商定发展目标，从社会发展到增强妇女力量，范围很广，其纲领在千年发展目标中得到最有力的阐述。各国无论贫富，都正式表示拥护这些具体承诺，这是从未有过的。联合国、世界银行、国家货币基金组织，以及国际体系中的所有各方，都一起支持同一套发展承诺，并愿意为此承担责任，这也是从未有过的。

7. 在确保迈向实现千年发展目标及其他国际商定的发展目标方面，联合国发挥着关键的作用。不过，为了充分发挥这种作用，联合国必须改革。通过秘书长倡议设立的全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性高级别小组，国际社会有一个绝无仅有的机会来确保联合国能够应对 21 世纪的全球性挑战，并在多边体系中充分发挥有效的作用。

8. 2002 年《蒙特雷共识》建立了促进发展的伙伴关系，在发展中国家继续实行改革的前提下，由各捐助方提供更多的官方发展援助和债务减免。《援助实效问题巴黎宣言》对此作了进一步阐述。在 2005 年，各捐助方进一步承诺到 2010 年把官方发展援助增加 500 亿美元，并减免 550 亿美元的债务。在确保这些资源取得实绩、加速实现千年发展目标方面，一个更重实效、更讲效率的联合国将成为重要的合作伙伴。

9. 这些承诺完全符合高级别小组的一个认知，即采取行动的主要责任在于每个会员国自己。联合国的工作，必须基于发展计划由国家自己掌有，捐助方承诺遵守援助实效和良好捐助原则。数十年来，零打碎敲、以失败告终的发展努力表明，援助政策不能强加于人，而是必须由各国政府自己、还有它们的人民和社区掌有。这一理念虽已广为人们接受，但现在还必须付诸实践。

10. 我们知道，在一些人眼里，联合国未能完成我们期待于它的一些愿景和使命。联合国之所以零碎分散、软弱无力，是有其诸多原因的：从各会员国首都和派驻各机构的代表不给予支持和发出不同的讯息，到各种机构、授权任务和办事处大量增加，从而导致机构重叠，失去追求成果的重点，一些实体半死不活却又永不撤消，等等。即使在授权任务有所交叉时，联合国的实体还是倾向于单独行动，彼此之间很少互相协调以发挥协同增效作用。如今，联合国系统包括 17 个专门

机构和相关组织、14 个基金和方案、秘书处 17 个部厅、5 个区域委员会、5 个研究和训练所，以及数不胜数的区域和国家一级机构。丧失了整体一致，联合国的作用就小于其各个部分的总和。

- 在国家一级，联合国各个基金、方案和机构之间在业务上不能协调一致的情况最明显。在任何时候，联合国的国家工作队超过三分之一有 10 个或更多的联合国机构在当地工作。有几个工作队是由 20 个或更多的机构组成。这造成方案工作无法协调一致，行政费用过高。发展中国家须与多个机构打交道，也是很重的负担。在高级别小组所分析的 60 个国家中，有 17 个国家工作队中每个机构的年度预算不足 200 万美元。非驻地机构在制定规范和进行分析方面所具有的专门知识，也不足以支持联合国国家工作队的工作。假若不是由联合国驻地协调员提供权威领导，假若驻地协调员制度不是在全系统掌有之下，那么，改善协调工作的激励手段仍将十分有限。
- 在区域一级，零碎分散的迹象也是显而易见的。联合国各个不同机构的区域办事处分散在不同地点，对区域的界定有的因机构而异。有些区域已经存在强有力的区域或次区域机构，或者正在迅速形成，而另一些区域的机构则偏离了最初授予它们的任务。因此，需要对联合国在区域一级的作用和设置、包括各个区域委员会的情况进行审查，以适应各个区域的需求，避免工作重复和职能重叠，使区域性机构在格局上较为一致。
- 在全球一级，也需要发挥更大的协同作用。在水和能源等一些部门，从事活动的联合国机构超过 20 个，互相争夺有限的资源，却又没有明确的协作框架。参与环境管理工作的联合国机构和方案超过 30 个。在某些具体问题上，例如国内流离失所者问题，好几个机构都有合理理由参与其事，但没有一个是明显的主导机构。将联合国机构合并起来并不一定产生更好的结果，但我们认为，联合国的机构必须大大精简，使联合国能够“一体行动”，减少工作重复，显著地减轻目前给受援国和捐助国政府造成的负担，同时又不致削弱各单个组织的绩效和专长能力。
- 联合国系统的资金不足而又难以预测，也是导致零散状态的因素之一，并且损害到联合国的多边性质。预算外（非核心）资源相对于核心资源的指数增长，助长了在援助工作中采取供应驱动而不是需求驱动的做法，有损于国家掌有的原则。捐助方缺乏协调，联合国各机构相互争夺非核心资源，结果把大量时间和精力花在筹资上，削弱了联合国作出长期战略决策以取得更大实效的能力。联合国也没有整体提供发展资金或者透明、系统地计量成果的共同制度。

11. 国际社会有责任确保联合国胜其重任，重获活力并得到加强，以迎接各种全球性的挑战，满足一个日益相互依存的世界的种种不同需求。为此，联合国必须具有足够的一致性和灵活性，才能提供所需的各种各样的政策和业务服务。“一刀切”的做法并不适宜。

12. 作为联合国系统的利益攸关方，我们有责任商定并提出大刀阔斧地改善联合国一致性的建议，从而使联合国能够在发展、人道主义援助和环境领域以一体行动履行使命。我们所能采取的最“激进”的决定，莫过于维持现状。维持一个经过多年逐渐膨胀起来、在当今的挑战面前无人会这样设计的系统，就表示充满惰性、只关心狭隘短期机构和国家利益的一方获得了胜利。高级别小组认为，旨在改善联合国系统一致性的改革，必须基于以下明确的原则：

- **国家掌有和以民为本**：切实有效的发展，必须以国家主权以及国家对发展计划的掌有权作为基石。联合国系统的运作必须转向需求驱动，方案实际工作要尽量贴近受益人。
- **核心相对优势**：联合国需要有足够的灵活性，以满足所有国家的业务和政策需求，和倡导全球性的标准和规范。在每一个国家，联合国应着力于其最能发挥领导作用的领域，撤出不能发挥领导作用的领域，以根据国家方案的需求做出成果。联合国系统的附加价值在于统筹运用全系统以内的所有各种能力，而不是依靠范围狭窄的专长。
- **最大实效和问责**：改革必须使联合国能够应对新的挑战，改善联合国按成果计量的绩效。必须明确责任和权力，要给予工作人员完成任务的手段，并要求他们对任务的完成情况接受问责。必须采用更好的业务做法来提高效率。

13. 我们必须确保对联合国进行改革和强化，使它能够更有效地履行帮助弱势和被排除在外的群体争取权利的使命。一个有能力作出灵活反应的联合国，将有助于为所有人带来繁荣和正义。我们这个报告是一个起点，希望启动一个进程，为所有利益攸关者拟定一个共同拥有的愿景，就是一个协调一致、切实有效的联合国系统。为此，既需要秘书长提供领导，也需要会员国和联合国各机构作出长期承诺和持续努力。我们深信，这套大胆而又切合实际的建议方案如果得到落实，将有助于确保联合国发展系统仍然有能力迎接 21 世纪的挑战。

二. 发展、人道主义援助和环境

A. 发展：在国家一级一体行动

为了在实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标方面取得实际进展，我们认为联合国系统需要在国家一级一体行动。为了把重点放在做出成果，提高实效，联合国应该加快和深化改革，以建立统合一体的联合国国家工作队——一个领导，一个方案，一个预算框架，在适当的情况下一个办事处（见方框 1）。为了能够一体行动履行使命，联合国国家工作队还应该具备综合一体的能力，协调一致地处理各种跨领域的问题，包括可持续发展、两性平等和人权。

建议：为了使联合国能够一体行动，到 2007 年应开展 5 个一体化国家方案，作为试点。如果评估持续获得正面结果，确实取得实效和成果，则到 2009 年应扩大至 20 个一体化国家方案，到 2010 年 40 个，到 2012 年扩大至所有其他适当的国家方案。

14. 高级别小组做这次审查所依据的，是对联合国系统现有结构和运作方式进行的评估，即是否适应当前和今后的发展挑战。我们的着重点是联合国在国家一级从事的发展活动，但是我们也认识到，联合国在发展领域的作用不仅是向各国提供直接支持。联合国的一个核心作用，是促进有助于改善各国发展前景的全球性政策。对于如何应对全球化和其他跨国界问题所带来的挑战，各国越来越多地转向联合国寻求咨询意见。最重要的是，联合国为会员国提供了一个论坛，让它们能够就国际商定的发展目标达成共识。这些目标是对世界各地的人、社区和国家的需要和愿望的响应，为综合全面地解决发展问题提供了一个框架。

15. 与饥饿和贫穷作斗争、维护核心劳工标准、遏制全球艾滋病毒/艾滋病大流行等等全球性承诺是否取得成功，唯一的衡量标准是，有没有在国家一级和社区一级落实为具体成果。只有各国在所有各级自己界定、掌有和推动自己的发展进程，发展目标才能实现。减贫战略等国家主导的发展框架，被视为实现国际商定发展目标的主要工具。这些框架为协调所有合作伙伴对国家发展优先项目所作的贡献提供了一个平台，并为开展政策对话提供了一个包容各方的论坛。我们认为，在这方面，联合国要成为一个更积极的行动者——既是各国政府的顾问，又是使各利益攸关方聚到一起的召集者，也是国际规范和标准的倡导者，并且是就如何建立和加强各种机构体制的问题提供技术援助和咨询意见的一个来源。

16. 在国家一级，联合国为了发挥这些战略性作用，常常要花很大力气，因为开展工作，只能依靠零碎、分散、并非为此目的而设计的制度和做法，从规划到供资到报告，莫不如此。联合国的国家工作队不止三分之一包含超过 10 个联合国实体，有的超过 20 个。因此，对受援国和捐助方来说，通过联合国做事情的花费太高了。今天，从事发展活动的其他行动者还有很多，例如非政府组织、基金会和私营机构，采取双边援助形式的也越来越多。在这个新的发展大环境里，有

许多行动者从多方面为促进发展做贡献，所以联合国需要重新为自己定位，更有效地运用自己在制定规范和政策方面的能力。

17. 如果联合国系统维持目前这个样子，其危险在于，这样就始终只有一大批专长狭窄的行动者，没有一个具有足够的影响力和权威性，能够在国家一级和全球一级的辩论中发出有力的声音。我们在协商过程中听到一种看法，认为在国家一级将联合国统合为一体，将会损害各个机构自己的特性和能动性。但是，如果不能对联合国作为一个整体进行战略性定位，从长远来讲，整个系统就有被边缘化的危险。

方框 1

国家一级的联合国一体化——关键特征

一个方案

- 国家掌有，并经政府认可，符合国家发展框架、战略和愿景，包括国际商定的发展目标。
- 从联合国国家工作队所做的共同国家评估或本国所做的分析出发，并反映联合国在该国特定情况下所提供的附加价值。
- 具有战略性，突出重点，着重效果，明确列出预定成果和优先事项，同时又保持灵活性，可以根据优先事项的变化调整资源分配。
- 利用全联合国、包括非驻地机构所能提供的所有服务和专门知识，以便有效地从多部门角度开展发展活动（同时适当注意跨领域的问题）。

一个领导

- 驻地协调员有权代表整个联合国系统，就一体化国家方案同驻在国政府进行谈判，并对一体化国家方案作出调整（包括有权分配从集合供资和中央供资机制得到的资源）。
- 驻地协调员有明确的问责框架，驻地协调员制度有有效的监督机制。
- 驻地协调员有权对照商定的成果以及遵行战略性计划的情况，对工作队成员进行问责。驻地协调员也应接受联合国国家工作队成员问责。
- 驻地协调员的能力得到加强，在充足的工作人员支持下，管理联合国国家工作队各项工作的进程，并确保与合作伙伴进行有效的对话和沟通。
- 从联合国系统内外最优秀的人才之中，通过竞争选派驻地协调员。

一个预算框架

- 通过一个预算框架，一体化国家方案得以实现透明性、良好管理和有效实施。

- 供资应该同联合国国家工作队拟定和实施战略性一体化国家方案的业绩挂钩。
- 预算应该完全透明，清楚显示联合国及其所有基金、方案和专门机构在该国的间接费用和交易费用。

一个办事处

- 一个综合一体的着重效果的管理制度，和综合一体的支助服务。
- 在适当情况下，共用办公房舍。
- 共用安保基础设施，并定下明确的问责关系。

18. 最近对驻地协调员制度进行的改革，稍为改善了联合国在各国的运作方式，但是驻地协调员没有获授权力，对在驻在国从事活动的所有联合国实体提供有效的领导。这种“改革”往往意味着又增加了几层官僚障碍，未见其利，先见其害。改革的成败，过多地依赖于个人的积极性，而不是依靠机构体制的能力，然而必须具备这样的能力，才能确保一种良好做法能够推广成为全球最佳做法。要确保联合国的所有组织对驻地协调员制度有更大的掌有权和问责权。

建议：应当给予联合国驻地协调员领导一体化国家方案的权力。为了履行这一职能，驻地协调员应该具备适当的才干、能力，并得到适当的支助。在增强驻地协调员权力的同时，应该建立明确的问责框架和有效的监督机制，以确保全系统对驻地协调员制度的掌有权。

19. 为了在国家一级有效地落实“联合国一体化”，需要对联合国发展活动的治理和供资方式作出重大改革（这方面的建议见下文第三章）。联合国开发计划署（开发署）在管理驻地协调员制度方面的作用也要大大改变，渐渐将掌有权分给其他联合国机构，并消除方案活动的重复。

建议：开发署应整合其业务活动，将重点放在加强实施一体化国家方案的联合国国家工作队的协调一致性和定位。作为驻地协调员制度的管理机构，开发署应该订出明确指标，到 2008 年停止针对特定部门的政策和能力建设工作的，交给具备胜任能力的其他联合国实体。开发署的方案工作应该仅限于采取行动加强联合国国家工作队的协调一致性和整体定位：

- 促进和支持联合国的工作，通过支持各国政府将千年发展目标纳入本国的发展战略，以及评估各种需要和监测所得到的成果，帮助各国实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标以及减少贫穷。
- 主导联合国在治理方面提供的支持。
- 主导和协调联合国在危机预防、冲突后、灾后和早期恢复等方面所做的工作（见第二章 B 节）。

此外，开发署将与联合国环境规划署（环境署）和其他相关的联合国组织合作，继续支持在国家一级将环境问题纳入国家发展战略主流（见第二章 D 节）。

建议：为了确保避免出现利益冲突的可能性，或者引起这样的猜疑，开发署应该在管理方案活动和管理驻地协调员制度（包括全系统的战略和政策支持）两种职能之间建立一个防火墙机制。这样把职能分开来，还可以确保联合国系统的所有各个组成部分对驻地协调员制度的掌有权有更大的切身关系。开发署将拟定一套行为守则，包括用来评价在国家一级进行的业务活动绩效的透明机制。这项工作应该与所有相关的联合国组织协商进行，议定的行为守则应提交可持续发展协调委员会正式核可（见第三章）。开发署的组织结构经过重新设计之后，应该划分清楚开发署管理驻地协调员制度和管理方案活动两者之间的责任、高级管理人员和预算。

里程碑：到 2007 年年底，开发署应已完成行为守则的拟定工作；到 2008 年年底，防火墙和结构改组得到落实。

B. 人道主义援助和从救济过渡到发展：加强应对能力

应当充分利用联合国的协调作用，在联合国、各国政府及非政府组织之间建立更密切的伙伴关系，以改进人道主义应对工作。中央应急基金必须获得额外资源，使它有充足资金可供运用。在联合国系统以内，照顾国内流离失所者需要的责任应当划分清楚。发展应当成为任何和平进程的一个整体组成部分。开发署应该明确地主导冲突后和自然灾害后的早期恢复工作，联合国提供资金的方式也要具有灵活性。国家发展战略和捐助者应当以现有的各种国际倡议作为基础，在减少风险和预警方面作出更多的投资。应当争取私营部门和各地社区参与拟定战略的工作。

人道主义援助

20. 自从 1991 年任命紧急救济协调员和 1997 年设立人道主义事务协调厅以来，联合国应对紧急情况的能力得到了加强。各个业务机构，如世界粮食计划署（粮食署）、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和联合国儿童基金会（儿童基金会），继续很好地采取应对措施，按照既定的人道、公正和中立原则提供人道主义救济。各种机构间协调机制，如机构间常设委员会和人道主义事务执行委员会，增强了联合国各个人道主义组织之间以及同非联合国合作伙伴的协调。在 2006 年，联合国的人道主义呼吁捐款总额为 47 亿美元，受益者为分布在 26 个国家的大约 3 100 万人。不过，在协调和供资方面仍然存在着重大的挑战。

21. 为了强化联合国在实地的领导，以及更有力地支持国家掌有与合作，需要加大力度增强人道主义协调员的作用。联合国系统在 2005 年实行的分组牵头机构

制度帮助确定了各个不同的人道主义应对工作领域的牵头组织，但第一年实施的经验表明，这个制度需要扩大，把本国的合作伙伴、非政府组织和红十字运动包括进去。

22. 由于国家内部的冲突增多，国内流离失所者的人数现在超过 2 500 万，而难民则只有 1 000 万。人道主义系统必须进一步发展，以应对这个日趋严重的问题。在联合国系统以内，需要明确划分责任。难民署必须重新定位，向有需要的流离失所者提供保护和援助，不管他们有没有越过国际边界。

23. 人道主义资金的提供，仍然是影响到联合国应对能力的关键因素，为此制订一种更协调一致的做法的工作已取得一些进展。但是，联合国的所有机构以及一些非联合国机构共同参加的联合呼吁程序，仍然有无法预见结果、筹到的资金不足等问题。良好人道主义捐助原则通过至今已经 3 年，但援助的可预见性仍然未有显著的改善。最近设立的中央应急基金带动了较为快速、有效的反应，但现有的资金（2.62 亿美元）只达到筹资指标的一半。

24. 增强一致性的必要措施之一，是同受影响群体和捐助者进行更有效的沟通，以加强对联合国的问责。为了使联合国能够更有效地应对紧急情况，加强信息流通至关重要。对人道主义紧急情况发生后的全球反应进行透明、定期和独立的评估，可以有助于查明哪里存在一致性不足、协调失灵的问题。因此，高级别小组建议，由联合国带头，定期对联合国和更广大的人道主义系统应对人道主义紧急情况的业绩进行独立评估。

建议：为了避免人道主义援助工作中零碎分散的做法，应当在紧急救济协调员在全球一级、人道主义协调员在国家一级负起协调和领导作用的基础上，加强联合国、各国政府、红十字会与红新月会国际联合会及非政府组织之间的伙伴关系安排。这些安排应当支持和确保分组牵头机构制度得到有效、包容各方的参与。各种程序，包括“最后依靠的提供者”的定义，及其与分组牵头机构的关系，都需要加以澄清。

建议：中央应急基金应当获得额外资源，以达到 5 亿美元的 3 年指标，使它有充足资金。在对业绩进行审查之后，应当考虑在未来 5 年中大大增加资金额。捐助者必须落实商定的良好人道主义捐助原则，根据对需要的评估提供足够的资源，特别是提供给目前资金不足的危机局势。捐助者应当确保其认捐迅速得到兑现。联合呼吁程序应当根据联合评估、协调和行动，定出更明确的优先次序。

建议：各人道主义机构应当在国内流离失所者的问题上，澄清各自的任务，并增强合作。特别应当审查难民署的作用，以制定明确的任务，使联合国能够更有效地应对国内流离失所者的需要。

从救济过渡到发展

25. 对刚摆脱冲突的国家来说，国际上随即作出的反应侧重于政治调解及和解。联合国目前的做法，尽管没有明白说出来，所强调的是眼前的稳定，而不是可持续的和平。对冲突的处理常常是治标不治本。对于遭受了自然灾害正在走向复原的国家来说，为了支持由国家自己掌有的战略，必须把消除脆弱性和减少风险纳入复原和发展规划的所有各个阶段。2006 年 7 月，海啸评价联盟指出，为了成功做好灾后重建，必须对正在运作的各种政治、经济及社会进程有所了解，因为这些进程或有助于、或制约着受影响的人口恢复正常生活的努力。应当在联合国总部开发署以内，在灾后复原进程的发展方面，建立明确的领导能力，来负责早期的协调和规划工作。

26. 自 2000 年关于维和行动的卜拉希米报告提出之后，综合一体的联合国维持和平与建设和平特派团把联合国的发展领域工作置于秘书长特别代表的直接领导之下，协调情况得到了改善。为了给这些特派团提供指导，需要为冲突后建设和平制定更好的发展战略。建设和平委员会应当成为鼓励拟定实地建设和平战略的论坛。

27. 与依靠摊款供资的维和行动不同，人道主义和发展活动的经费要依赖无法预见结果的自愿认捐会议。用来支持冲突国家发展的资金，越来越多地交给世界银行管理，常常要等到政府架构牢牢建立后才交付出去。在许多国家，特别是在政府能力不强的情况下，捐助者为了掌握灵活性，把资金直接划入开发署的信托基金。联合国与世界银行之间的合作，必须根据当地实际情况，作出更明确的分工。应当作出努力，以更灵活的联合国临时供资机制，加强应对能力，以便更快、更有效地处理各种过渡期问题。

建议：开发署重新定位之后，应当成为领导和协调早期复原工作的联合国机构。开发署应当与世界银行及其他发展机构和人道主义机构密切合作，利用其他相关的联合国机构制定部门方案的能力，建立常备的和应付突发性大需求的能力，以便在人道主义协调工作渐渐结束时，接过来发挥领导作用。所有早期复原活动都应当符合国家优先次序，一俟国家当局具备能力，就让它们自己管理复原进程。

建议：应当确保提供足够资金，使联合国能在早期复原中发挥作用，甚至要在捐助国会议召开，或者在联合国与世界银行多方捐助者信托基金投入运作之前，资金就要到位。如果建设和平基金或开发署预防危机和复原专题信托基金无法立即提供资源，可以设立一个与这些总体供资机制相联系，用于特定国家的早期复原基金。到 2007 年，建设和平基金 2.5 亿美元的初始筹资指标应已达到。

建议：为了实现长期粮食保障，打破饥荒一再发生的循环，特别是在撒哈拉以南非洲，粮食署、联合国粮食及农业组织（粮农组织）和国际农业发展基金应当审

查各自的做法，增强机构间协调。应当进一步拟定具有互补性的战略，以强化各地自己减轻和应付饥荒后果的能力和复原力。

减少风险

28. 在 2006 年头 8 个月，有 9100 万人的生活遭到自然灾害的破坏。减少灾害风险，必须与人道主义、发展及环境工作结合起来。世界上超过 75% 的人生活在灾害多发地区，所以人们已经认识到，减少风险是维护生计、实现国际商定发展目标的一种符合成本效益的战略。各国政府在 2005 年商定的《2005-2015 年兵库行动框架》，是以减少灾害为目标的国际框架，它提出了一个议程，其中考虑到有必要培植强烈的掌有意识，包括同民间社会和私营部门进行协作，以及确保地方政府和社区对此的认识和能力。在这方面，《国际减少灾害战略》以及世界银行新办的全球减灾和复原融资机制正在取得进展，不过在行动上还需要更为协调一致。

29. “千年发展目标的防灾处理”，就是把减少风险纳入发展战略之中，做得还不够。海啸评价联盟透露，尽管预警系统进展不少，但是海啸应对措施并未增强地方上的备灾能力，也没有从长期来说减轻面对海啸的脆弱性。需要在国家一级和社区一级作出进一步投资，联合国系统的责任和能力也要进一步确定和增强。

建议：联合国在减少风险方面的努力应当迫切增强，包括充分实施相关的国际协定及近来提出的其他倡议，并为此提供资金，同时争取社区的参与。国家发展战略应当明确地包含减少风险的内容，让捐助者据此策划对减少风险工作的捐助，并将这些捐助作为国际和国家减少风险指标的一部分列入报告。在联合国以内，特别是在国家一级，开发署应当在这个问题上起带头作用。此外，人道主义事务协调厅、开发署、环境署、世界气象组织（气象组织）和粮食署，连同国际减少灾害战略机构间秘书处，应当利用各个基金、方案和专门机构的现有能力，建立一个联合预警方案。

建议：联合国应当继续建立具有创新性的灾害援助机制，例如私营风险保险市场，用来为自然灾害和其他紧急情况提供应急资金。应当考虑支持这方面的各种努力，例如粮食署在埃塞俄比亚试办的人道主义保险，其用意是万一该国在 2006 年农季发生极其严重的大旱时提供保险。紧急救济协调员应当与联合国的国家工作队和机构一起设计这种针对具体事情的应急资金，以减少对中央应急基金的依赖。

C. 环境：建立采取行动的全球共识和能力

环境持续恶化的趋势，对经济、社会和健康产生深远影响，也影响到世界实现千年发展目标的能力。通过加强协调，以及提高在制定规范和业务运作方面的能力，特别是通过将环保纳入国家发展战略和联合国

系统在国家一级的业务活动之中，可以大大提高效率，使对应措施取得较大实效。为了提高环境活动的效益，使行动具有明确的目标，国际环境治理体系应予加强，使它更加协调一致，以提升了地位、真正具有权力的环境署为主，作为联合国系统内环境政策的支柱。从事环境工作的联合国组织要共同谋求发挥协同增效作用，各种多边环境协定也应当继续努力提高效率，互相加强协调。为了支持持续开展的改革努力，需要对现有的联合国国际环境治理体系进行一次独立的评估。

30. 不爱护环境，就不可能有长期的发展。在一个全球化、相互依存的世界里，经济目标和环境目标越来越产生相互促进的作用。环境方面的优先事项——包括气候变化——往往被同经济发展方面的优先事项割裂开来，孤立地处理。但是，由于影响是全球性的，而受影响最严重的是穷人，所以环境可持续性并不是一种可有可无的选择，而是绝对必要的。高级别小组一致相信，扭转环境持续不断退化的趋势，是经济发展和人类福祉面临的重大集体挑战之一。

31. 我们拥有相当全面的知识和了解，知道要扭转这些趋势，我们个人和集体需要做些什么——自 1970 年代以来，许多报告、宣言、条约和首脑会议已经作了详细论述。我们在联合国的框架以内也取得了重大的进展，但现在所需要的，是大力加强和精简国际环境治理架构，以支持采取激励措施，推动在所有各级进行必要的变革。

32. 高级别小组认识到，在将环保纳入国家一级的发展战略方面，或者在落实国际商定的目标方面，进展相对不大。现在，必须将环境问题和目标更好地纳入联合国系统的国家一级业务活动，作为国家减贫战略和可持续发展计划的关键组成部分。鉴于环境可持续性是实现所有其他千年发展目标的基础，为了能够将环境问题纳入国家决策之中，必须加强发展中国家的人员、技术和财政能力，特别是通过驻地协调员进行。

33. 环境原因造成的自然灾害发生率和严重性的上升表明，有必要加强环境活动与人道主义活动之间，以及环境活动与发展活动之间的联系。联合国系统需要更多的知识运用到其自然灾害防备和减少风险工作以及灾后复原和重建工作中。

34. 联合国在环境方面的机构体制，必须利用联合国系统各个不同部门的专门知识，以最优化的方式组织起来并加以配备。除非联合国采取更全面的做法，否则其各项目标仍将难以实现。高级别小组知道联大正在进行的关于国际环境治理问题的非正式协商进程，并与这一进程进行了交流。我们的建议应该会给这个进程带来更大的推动力。

35. 在零碎分散的体制结构之下，没有一个业务框架来处理水和能源等全球性的问题。水是人们生活和社会不可或缺的要害，超过 10 亿人由于无法获得满足基

本需要的水而生活困难。同样，能源是推动发展的主要动力，但目前的能源供应和使用体制是不可持续的（发展中国家超过 20 亿人无法获得现代的能源服务）。联合国有超过 20 个组织在不同程度上参与水和能源的工作，但看得到的整体影响很少。

36. 现有的体制所存在的不足，是由于它不断膨胀，超越了原来设计的样子。发展中国家无法应付现有的多边环境架构所要求的繁多报告和广泛参与，既缺乏专门知识，又没有资源来满足要求。高级别小组进行的调查显示，里约三公约（生物多样性、气候变化和荒漠化）每年共举行多达 230 天会议。加上另外 7 项主要的全球性环境协定（还不包括区域协定），这一数字上升到接近 400 天。

37. 随着各种环境问题得到更明确的界定，并且相互联系起来，它们渐渐影响到联合国几乎每一个组织的工作，而所有这些组织都只能向同样的来源竞争分享有限的资源。进一步加重这个体制复杂性的是，世界银行和各区域开发银行也有相当多的环境业务，但它们与联合国系统其他机构协调得并不好。此外，环境署作为联合国的主要环境组织，负有制定规范以及科学、分析、协调等方面的任务，却被视为软弱无力，资金不足，无法有效地履行其核心职能。

38. 气候变化、荒漠化、生态系统退化，以及危险化学物质的散播，都有潜在可能影响到地球的每一个角落，因此需要联合国系统采取明确、有力的应对措施。环境署、开发署、气象组织、全球环境基金和世界银行应该密切合作，建设科技能力，管理好各种投资和基础设施组成部分，支持采取适应措施，和推动将全球性的环境关切有效地纳入国家一级的发展政策框架。全球环境基金是专门提供资金帮助发展中国家开展保护全球环境的项目和方案的机制，2006 年又得到资金补充，但是还需要大大增加资源，才能应付未来的挑战。基金的政策要求和业务程序需要大大简化，使之与国家一级的发展框架相容。

39. 高级别小组的判断是，国际社会必须超越分歧，向前迈进。经济增长、社会公正和环境保护，只有一起进步，才是最理想的进步。建立适当的机构体制，使我们能够集体应对我们共同面对的环境退化威胁，是符合我们的共同利益的。为了实现国际商定的各项目标和承诺，联合国必须提供更有力的领导和具备更好的能力来开展环境活动。在这方面，同包括私营部门在内的民间社会组织进行合作和建立伙伴关系是非常必要的。

建议：国际环境治理应予加强，使它更加协调一致，以提高联合国系统环境活动的效益，使行动具有明确的目标。为此应该提升环境署的地位，重新制定它的任务范围，和提供更多的经费。

建议：地位提升后的环境署应该具有真正权威，成为联合国系统内环境政策的支柱，具备制定规范和进行分析的能力，并负有广泛责任对改善全球环境的进展情况进行审查。环境署应当在环境问题上提供实务上的领导和指导。

- 应当加强环境署的科技能力，使它成为国际社会的环境预警机制，负责监测、评估全球的环境状况和提出报告。为此，可以建立网络系统，以便利用现有机构（包括学术机构和杰出中心）的工作结果，以及相关的专门机构和各项多边环境协定的附属科学机构的科学能力。
- 应该建设能力来促进各种国际承诺的实施。应该从战略角度实行《巴厘技术支持和能力建设战略计划》，为持续扩充国家一级的能力提供最前沿的专门技能和知识资源。在有需要时，环境署应通过驻地协调员制度，作为国家一级联合国一体化方案的一部分，参加联合国国家工作队的工作。
- 环境署应该同开发署和秘书处经济和社会事务部合作，牵头协助各国分两步制定环境政策，首先具体计算出环境活动的成本与效益，然后将结果纳入主流决策之中。

建议：在环境领域负有责任的联合国机构、方案和基金应当按专题，建立伙伴关系，由一个专门负责的机构居中带动，更有效地开展合作（专题如空气污染、水污染、森林、缺水、能源的获得、可再生能源）。为此需要共同致力于商定的共同活动和政策目标，以消除重复的工作，并将重点放在取得成果。

- 在总部协调得更好，应能促进在国家一级的一致性；而在国家一级作出更大的协调努力，又能促进在国际一级的一致性。有必要加强环境署对全系统范围环境政策的协调，以加强凝聚性和一贯性。在这方面，应该更明确地界定环境管理小组的任务，并更好地加以利用。应该将它同范围更广的可持续发展协调框架联系起来。

建议：各个不同的条约机构应致力于提高效率 and 实务协调，以支持各项主要多边环境协定的有效实行。巴塞尔、鹿特丹、斯德哥尔摩三项公约的秘书处正在致力于这种协调（尚待各自的缔约方会议作出决定）。

- 应当加大力度来降低费用和减轻提交报告的负担，并简化实施工作。应该将相关的多边环境协定所要求提交的国家报告合并成一个综合年度报告，以减轻各国的负担，提高一致性。
- 各国应考虑将各项多边环境协定所要求实施的事项纳入本国的可持续发展战略，作为一体化国家方案的一部分。
- 各项多边环境协定的理事机构应推动提高行政效率，降低召开会议的频率和缩短会期，逐渐将行政职能改成共同合办，相关公约的主席团会议相继召开或联合举行，将知识管理合理化，并拟定一套互相一致的方法以供衡量执行和遵守情况。

建议：全球环境基金作为全球环境方面的主要筹资机制，应予加强。应当联系着它的各个实施机构和执行机构，明确界定它在协助发展中国家实施各项公约和建设能力方面所应起的作用。为了有效地应付未来的挑战，必须大大增加它的资源。

建议：秘书长应授命对现有的联合国国际环境治理体系进行一次独立的、具有权威性的评估。为了尽快完成，并借鉴先前所做的工作，这项评估将审查各种全球性的需要，以及环境署、其他联合国机构以及各项多边环境协定所起的具体作用和承担的任务。评估结果将为进一步改革提供基础，以提高全系统的一致性和有效性，并使行动具有明确目标。这项评估与联大关于联合国环境活动体制框架的非正式协商进程应该是互相补充的，该进程的工作应继续进行，在这个问题上提供指导。评估应包括对如何以各种各样不同组织模式提升环境署地位的提议进行分析。

D. 跨领域问题：可持续发展、两性平等和人权

40. 在促进可持续发展、两性平等和人权方面，联合国负有很实在的任务，会员国也承诺要实现很宏大的目标。高级别小组建议，这些跨领域的问题必须成为联合国活动的一个整体组成部分，尤其是在国家一级实施联合国一体化方案时更应如此。

可持续发展

在联合国的体制结构和国家活动中，可持续发展的地位应该提高。

联合国系统必须力求在可持续发展的经济、社会和环境方面更全面地整合起来，提高效率和加强协调。在业务一级，高级别小组主张环境署(规范)和开发署(业务)建立坚强的伙伴关系，驻地协调员制度则把重点更集中地放在环境问题上，作为国家一级的联合国一体化方案的一部分。高级别小组吁请经济及社会理事会设一个可持续发展部分，同时吁请可持续发展委员会继续进行改革，在经济、社会和环境问题上真正做到决策综合一体化。

41. 《21 世纪议程》描绘了可持续发展的愿景蓝图，后来在 1992 年的联合国环境与发展会议上获得通过，目前正在实施之中，但尚未得到实现。尽管联大将可持续发展视作联合国活动总体框架的一部分，但是在实施方面，国际社会仍然远远落后，可持续发展的体制架构尚须改进。

42. 世界各国领导人在 2002 年可持续发展问题世界首脑会议上明确地认知到了这一点。他们强调，在可持续发展的经济、社会和环境方面要更全面地整合起来，提高效率和加强协调。各国政府还一致认为，国际可持续发展体制架构的加强是一个逐步演变的过程。国际社会要不断地审查各种相关安排，找出空白点，消除重复。

43. 很多会员国和国际机构仍然把贫穷、人的健康、环境退化等问题当作单独存在、互不相关的威胁。联合国系统应该协助各国把这些问题贯穿起来，从跨越不同部门和问题的高度，综合处理可持续发展的种种挑战。

44. 可持续发展委员会原来的设想，是作为一个高级别论坛，让经济和环境决策者聚集一堂，并提供机会来进行坦诚的对话、讨论及解决问题。高级别小组认为，在汇聚各种利益攸关方以及作为互动和交流想法的论坛方面，委员会确实是一个成功的范例。但是，在确保将环境与发展问题综合起来处理的许诺得到实现方面，它的效用却小得多。委员会的任务已经扩大了不少，对自然资源的部门评估也涵盖在内。由于仅着眼于环境问题，所以对于工作重叠、常常分工不明的情况，委员会也有一定责任。

45. 高级别小组在发展、人道主义援助、环境以及两性平等和人权等问题上的建议，应该放在可持续发展的背景上来理解。这里所提出的建议，更多的是为了提高可持续发展在联合国体制结构和国家活动中的地位，以及在可持续发展的三大支柱（经济、社会及环境）之间取得必要的平衡。

建议：环境署（规范）和开发署（业务）在两个机构的互补作用的基础上，建立更坚强的伙伴关系。它们应：

- 通过驻地协调员制度，把环境问题纳入在国家掌有下的发展战略。
- 加强国家机构的分析和技术能力。
- 同各国合作执行多边环境协定。
- 在备灾及灾后复原和重建工作中，从环境角度作出贡献。
- 实行《巴厘技术支持和能力建设战略规划》中的商定战略性做法。为此，联合国的国家工作队需要利用环境署在环境方面的专门知识。

建议：应该将可持续发展纳入经济及社会理事会工作的主流。为此，应该对各个附属机构、环境署理事会/全球部长级环境论坛和其他相关的政府间组织，包括可持续发展协调委员会（见第三章 A 节）所提出的报告进行实质性审议。

- 经济及社会理事会应该设一个“可持续发展”部分。这将：(a) 有助于促进可持续发展三大支柱之间的平衡；(b) 集中处理经社理事会各个职司委员会中出现的可持续性问题的可持续性，并将结论反馈给相关的职司委员会；(c) 协调向联合国系统各个组织及其理事机构提出的建议。
- 2002 年可持续发展问题世界首脑会议之后对可持续发展委员会进行的改革应进一步落实，把重点放在实施方面，包括如何将环境和社会关切纳入经济规划，以及如何确定和交流最佳做法。

两性平等和增强妇女力量

可持续发展若要符合世界一半人口的需求、权利、期盼与才能，就必须把两性平等放在核心地位。高级别小组认为，联合国需要以一个重点放在两性平等和增强妇女力量、富有活力的实体，来取代现有的几个薄弱的架构。这个实体应该动员全球一级的变革力量，并激励在国家一级取得更好的成果。促进两性平等必须始终都是联合国所有实体的任务之一。

46. 过去 60 年来，在联合国的框架内，国际社会多次作出促进两性平等和增强妇女力量的有力承诺，并在这方面赋予了联合国一项极其重要的任务。秘书长要求我们把评估联合国如何能更好、更充分地处理两性平等问题，尤其是在联合国能够产生最大影响的实地业务活动中应该怎样做，也列入我们的工作之中。

47. 我们认真听取了方案国家和捐助国家政府、民间社会代表以及联合国总部及区域和国家办事处工作人员的意见。所得到的明确信息是，尽管联合国在支持各国实现两性平等和增强妇女力量方面仍然扮演着关键角色，但大家强烈感觉到，联合国系统所作的贡献缺乏一致性，资源不足，而且零碎分散。

48. 我们相信，实现两性平等极其重要，怎么强调也不过分。基于人权和发展效益两个原因，联合国就必须大大加强实现这些目标的力度。虽然不乏联合国的某些倡议确实帮助改变了妇女生活的令人鼓舞的实例，但很可惜，这些都仍然只是零星孤立的“最佳做法”。

49. 基于我们认为任何加强联合国在两性平等和增强妇女力量方面的业绩的努力所依据的指导原则都必须包含的基本要素，我们提议今后采取一种新的方式：

- 在妇女问题上，联合国需要有一个强大得多的声音，以确保两性平等和增强妇女力量的问题在整个联合国系统内都得到重视，并确保联合国能够更有效地同各国政府和民间社会合作完成这一使命。我们相信，有必要在协调一致、整合一体的原则基础上，建立一个主管性别问题的实体，来推动联合国的这一关键议程。
- 但同时我们也坚信，实现两性平等的承诺，现在是、今后也始终应该是整个联合国系统的任务之一。把两性平等方面的各种关切综合起来处理的责任，不能只由一个联合国机构或实体来承担和接受问责，无论它的规模和影响力有多大。
- 最后，在我们的建议中，我们试图把提高性别问题在中央部门的能见度与增强在实地取得的成果结合起来。实地成果是评估联合国业绩的依据。

建议：高级别小组建议加强联合国性别体制架构的一致性和影响力，包括精简和整合联合国现有的三个主管性别问题的机构，将其整合成为一个联合国两性平等和增强妇女力量方案。

方框 2

整合为一体的性别问题实体的任务和结构

治理

这个性别问题实体将把联合国现有的三个实体整合成为一个组织之下的两个司。“规范、分析和监测”司将接过性别问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室及提高妇女地位司的职责。“政策咨询和方案拟订”司将接管联合国妇女发展基金（妇发基金）现有的工作。秘书处人力资源管理厅将把特别顾问办公室目前负责的人力资源职能接过来，以提高妇女在秘书处和联合国系统的地位。

与其他机构主管一样，整合之后的实体的执行主任应具有副秘书长级别，以保证其在全联合国系统决策中的组织地位和影响力。这个职位应该确实开放给联合国以外的人参加竞争，通过一个公开、透明的全球搜寻过程，择优选聘。

执行主任将担任秘书长在性别平等和增强妇女力量问题上的首席顾问。执行主任将向经济及社会理事会和通过秘书长向联大报告，以及向开发署/人口基金执行局（将会改名以反映这个实体将来的名称）报告。为了降低费用和提高效益，这个实体在联合国总部和外地，凡是有共同服务的地方都会一起共用，特别是同开发署共同使用。

这个性别问题实体将成为联合国系统行政首长协调理事会和提议设立的发展政策和业务组的正式成员（见第三章 A 节）。

任务

这个性别问题实体将被赋予双重任务，既负有制定规范、进行分析和监测的职能，也负责提供政策咨询和拟定目标明确的方案。有需要时，联合国的国家工作队将包含由这个性别问题实体提供的专长于性别问题的高级人员。

这个实体的规范、分析和监测司的任务将包括：

- 推动全系统的两性平等和增强妇女力量政策，并在这方面提供咨询。
- 在对增强妇女力量和两性平等具有关键重要性的问题上展开全球倡导宣传努力，包括出版最重要级别的报告。
- 以秘书长的名义，监测和评价全联合国系统、包括各个基金、方案、秘书处各个部和各个专门机构将各种两性平等目标纳入其工作的情况。

- 支持将两性平等和增强妇女力量方面的关切纳入处理发展、人道主义援助、环境、人权、维持和平、建设和平等事务的政府间机构的工作。
- 向妇女地位委员会提供实质服务和技术服务。

高级别小组认为，这个性别问题实体应当配备高素质、具有专门知识的技术和实务人员，在各个区域和国家发挥领导作用，针对两性平等和增强妇女力量方面的问题，开展重点非常明确的业务活动。这个实体的政策咨询和方案拟订司的任务将包括：

- 向联合国的国家及区域工作队提供政策咨询和指导，确保把两性平等方面的关切纳入向国家主导下的减贫和发展计划提供的支助之中。
- 在区域一级和国家一级开展倡导宣传，争取将对增强妇女力量具有关键重要性的问题提上政策议程。
- 在全系统范围推动创新、经验交流和开展机构学习。
- 遵照各国和各个区域的优先事项，以及《北京行动纲要》和安全理事会关于妇女及和平与安全的第 1325 (2000) 号决议所提出的目标，支持目标明确、有创新性的有利于妇女的活动。
- 加强和监测整个驻地协调员制度范围内的问责制，并协助在各国的驻地协调员和联合国国家工作队履行把性别问题纳入工作主流的责任。

这个性别问题实体将继续同各国政府和民间组织密切合作，加强在全球、国家和地方各级已经建立起来的网络。在每一个国家，联合国性别问题实体的业务活动将作为联合国一体化方案的一部分开展。

供资

为了能够有效地发挥作用，这个性别问题实体需要得到足够、稳定、可预见的供资。规范和分析司的工作经费，应该同现在一样，仍然由联合国经常预算提供，并用自愿捐款补充。政策咨询和方案拟订司应该获得充足的、雄厚的经费。

高级别小组强烈认为，大幅增加对这个性别问题实体的供资，应当只是联合国致力于实现两性平等的整体承诺的一部分。联合国的其他实体在其所有工作和决定中，特别是在国家一级，也要拨出更多资源来落实性别问题的主流化，并定期监测和报告进展情况。

人权

必要的国际人权协定和机构现在都已经有了，但联合国系统内的各种职责还有待澄清。联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）应牵头开展保护人权的努力，并同驻地协调员和联合国国家工作队一起合作，以及通过他们，开展促进人权及加强各国政府、相关机构、民间社会和个人能力的工作。

50. 我们支持秘书长的一个论断，即：“没有安全，我们就无法享有发展；没有发展，我们就无法享有安全；而不尊重人权，则我们既不能享有安全，也不能享有发展”（A/59/2005，第 17 段）。实现这一目标的责任在于各国，而必要的国际人权文书和协定现在都已经有了。在 2005 年世界首脑会议上，会员国再次承诺要通过新设立的人权理事会来处理人权问题，对于进一步将人权问题纳入联合国工作主流更是给予了前所未有的政治支持。但是，我们仍然深为关切的是，人权在全球范围的落实还远远落后于承诺。

51. 在我们的磋商中，联合国处理人权问题，包括支持国家一级的对应机构致力于实现国际人权承诺，所具有的合法性再次得到确认。但是，对 10 年来联合国所有工作领域的人权主流化努力进行的评估显示，进展实在有限，部分的原因是，促进和保护人权的责任归属受到广泛的误解。

建议：驻地协调员和联合国国家工作队应负责支持各国致力于保护和促进人权。应当为他们配备更强的能力，并对他们实行问责。他们应协助各国在其国家发展战略的框架内履行人权义务和承诺。

建议：人权高专办作为人权问题的杰出中心，应专门向驻地协调员制度提供支持。人权高专办应确保同驻地协调员制度以及同联合国在人权方面的各种特别程序和机制建立适当的联系，并互相协调。人权高专办应在保护人权方面起领导作用，包括应会员国要求提供技术援助，协助它们履行现有的人权义务和承诺。

建议：所有联合国机构和方案必须进一步支持拟定政策、指示和准则，将人权纳入联合国所有方面的工作。由联合国机构、方案和部门 21 位首长拟定和通过的“联合国关于在方案拟订工作中实行基于人权的做法的共识”和全联合国范围的“行动 2 方案”应可在这方面提供有用的指导。

三. 治理、供资和管理

52. 我们已对联合国在国家一级的管理方式建议了一些改革。一个更协调一致、运作得更好的联合国，会更有利于发展中国家。为了使这些改革产生实效，各种中央职能也同样要做到协调一致，才能支持这些改革。

53. 为了实现使联合国更为有效、更加协调一致的愿景，必须对各种治理、管理和供资安排作出大力改革。高级别小组从这个角度审视了各种政府间结构和组织

结构后，认为为了提高联合国的实效和一致性，需要合并一些职能，加强另一些职能，并制定一些新的模式。这个进程的目的，应该是增强联合国系统的灵活性和一致性，使它能够更好地应对各种需要。这些在治理、供资和管理方面的改革提议，所依据的基本原则是掌有权、有效性、透明性和一致性。

54. 高级别小组认为，必须建立更强有力、更为有效的治理和供资机制。这些机制必须包含明确的问责关系，和对业绩与成果实行健全的监督。为了使改革能够持久，这些机制必须做到透明、包容各方和坚决果断。因此，我们提议创设一些拥有决策权的机构。在这个进程中，联合国机构、发展中国家和捐助方都作一些重大改变。联合国机构要更密切、更有效地同联合国系统的其他部门合作，以增进共同的利益。捐助方也要改变向联合国提供资金的方式，使之符合多边主义的原则。如果我们要成功地管理和实现“联合国一体化”，这些改革就势在必行。

A. 治理：合并一些职能，加强另一些职能

有效治理，是一致性的核心所在。为了使联合国面对全球的发展挑战，能够“一体行动，履行使命”，特别是在发展中国家实现国家一级的“联合国一体化”，高级别小组提议采取以下一系列措施。

政府间一级

- 为了提供一个高级别论坛，就可持续发展政策和全球公益作出战略性指导，应该成立一个全球领导人论坛。
- 应该设立一个可持续发展协调委员会，对“联合国一体化”在国家一级的运作情况进行监督和督导。协调委员会还负责决定如何将集合一起的自愿捐款分配给各个国家方案。

区域一级

- 联合国的区域工作十分重要，必须予以精简，包括建立区域中心来支持各个联合国国家工作队，和明确界定各个区域委员会的作用。

组织一级

- 联合国系统行政首长协调理事会应当加强其在全面改革中的决策作用，并有效地推动管理改革。
- 设立发展政策和业务组，作为联合国在国家一级进行的发展工作的中心协调机制，将政策和业务作用集中于一身，由发展协调员担任主席。这个组的成员为联合国各个主要的发展组织。
- 经过重新定位之后的开发署，既要负责为驻地协调员制度提供支助，同时也还是要承担虽然是削减了的业务任务。在这两种职能之

间，应该建立明确的防火墙和问责框架，使联合国系统对驻地协调员制度拥有充分掌有权（见第二章 A 节）。

- 应该设立一个发展资金和业绩股，就联合国系统的供资、开支和成果提供资料和分析报告，支持发展政策和业务组的工作。

精简和合并

55. 高级别小组就联合国系统在国家、区域和全球各级的运作进行了广泛的磋商。另一个审查的重点是，从下至上地看，要想提高一致性，需要哪些关键性驱动因素和激励措施。要为提高全系统的一致性提出进一步精简和合并的更详细具体的提议，首先必须进行更深入的分析，而这在我们这项工作的范围内是做不到的。高级别小组认为，重要的是要继续做下去，进一步考虑消除联合国系统内不必要的重复，确保明确划分各个机构的作用和任务。

56. 然而，我们并不是主张一个单一的联合国实体，因为有些机构发挥其重要作用的最佳方式，是在其具体部门单独运作，如提供全球公益服务，倡导宣传，进行研究，推广最佳做法以及全球性的规范和标准。

建议：高级别小组建议秘书长设立一个独立工作队，在高级别小组所做工作的基础上，推进改革。这个工作队将：

- 明确划分联合国及其各个基金、方案和专门机构的作用，确保所授各种任务的互补性，消除重复的职能，遇有需要则提出具体建议，将联合国的实体加以整合或合并。这样做有潜在可能导致每年开支的大大节省，可能多达 20%，应该转用来资助国家一级的一体化方案。
- 审查联合国各个专门机构所需的摊款，以解决目前专门用于执行规范性任务的分摊资源与自愿捐助资源之间存在的不平衡。审查应该确定在现行的零实际增长政策下，联合国的机构是否能够履行各种全球性的任务。
- 审查现有的区域结构在应对区域需要方面的运作情况，以及是否仍然具有现实意义，其中考虑到各个区域的不同需要，以及强有力的区域性和次区域性机构的出现。审查还应该考虑实施精简和合并的各种可选办法。

政府间结构

经济及社会理事会

57. 联大是就经济、社会和相关事项制定政策的最高政府间机构。经济及社会理事会是就经济和社会发展问题进行协调、政策审查、政策对话和提出建议，以及审查各项国际商定的发展目标并采取后续行动的主要机构。

58. 经社理事会所获授的任务，远远超过它实际执行的任务。尽管它曾经多次试图强化自己的作用，但是有效性和影响力还是不大。经社理事会对各个基金和方案的监督仍然只是敷衍了事，对专门机构更是几乎不作监督。经社理事会需要改进它在整个系统中的业务和协调职能。

59. 经社理事会在其现有的任务范围内，有很大的改进余地，但必须要有新的运作方式。出席 2005 年世界首脑会议的各国领导人已采取步骤，使经社理事会能够按照《联合国宪章》的设想，发挥有效的政策协调作用。高级别小组认为，应该忠实落实 2005 年首脑会议为经社理事会描绘的愿景，并通过争取会员国在尽量最高政治层次上参与其工作，进一步增强经社理事会的力量。

建议：设立一个经济及社会理事会全球领导人论坛。论坛由经社理事会一半成员国的领导人组成，在公平地域代表性基础上轮换，主要的国际经济和金融机构的行政首长也参加。论坛会议召开前，可以先举行外交、经济、社会及有关各部部长筹备会议。

方框 3

全球领导人论坛的作用

- 在与发展和全球公益有关的问题上，向国际社会提供领导和指导。
- 拟定长期战略性政策框架，确保各主要国际组织的政策目标相互一致。
- 促进各国政府为综合解决全球性经济、社会和环境问题形成共识。

可持续发展协调委员会

60. 高级别小组认为，需要有一个新的治理机制，对国家一级的联合国一体化方案进行监督。联合国系统现行的执行局结构只要求各个基金、方案和机构分别向各自的执行局报告其在国家、区域和全球各级的工作。为了提高联合国系统在国家一级的一致性和有效性，有必要向各个不同组织提供业务指导和指示。高级别小组建议成立一个向经济及社会理事会报告的可持续发展协调委员会，负责确保业务一致性和协调，以及全系统的政策实施，并负责分配自愿捐助的资金，和监督国家一级联合国一体化方案的业绩。

61. 各个机构自己的执行局应继续审议需要各该机构作为特别重点处理的问题，包括与反映各该机构的核定战略重点的多年筹资框架有关的问题。可持续发展协调委员会将审查整合后的一体化国家方案，其中包含由不同组织制定的反映其各自执行局所订政策和所作指示的组成部分。

建议：设立可持续发展协调委员会。协调委员会向经济及社会理事会报告，为在国家一级实行联合国一体化方案提供决策和监测框架。协调委员会将负责监督为创办统合一体的联合国国家方案而进行的试点方案的实施情况。

建议：以可持续发展协调委员会的会议取代开发署/人口基金/性别问题实体、粮食署和儿童基金会的执行局联席会议。三年后应对协调委员会的实效进行评估。评估应当考虑的问题之一是，在多大范围内将开发署/人口基金和儿童基金会的执行局整合成为可持续发展协调委员会之下的部门，而不是继续作为独立运作的执行局。

里程碑：会员国应在 2007 年 9 月底以前，就联合国可持续发展协调委员会的组成和任务达成协议；协调委员会应在 2008 年 6 月底以前召开第一届会议。为支持协调委员会工作所需的新机构（发展政策和业务组，包括发展资金和业绩股及独立评价股）应已在 2007 年 6 月底前建立起来。到 2010 年，应授命对协调委员会的实效进行一次独立评估。

方框 4

可持续发展协调委员会的作用和任务

- **核可一体化国家方案，并核定相关的拨款，**资金来源为千年发展目标供资机制（见方框 6）下的自愿捐款。在联合国国家工作队遵照国家掌有原则，完成包容各方的规划进程，而且方案已获该国核准后，可持续发展协调委员会就会核可统合一体的国家方案，并核定自愿捐款的分配。协调委员会要确保机构调整符合共同商定的联合国优先次序。
- **持续对整个系统进行战略性全面监督，**推动所有基金、方案和机构互相协调和共同规划，并监测是否有重叠和脱节的情况。
- **审查联合国在国家一级联合国一体化方案方面的全球性分析和规范制定工作的实施情况，**以逐步实现国际商定的发展目标，并为联合国的可持续发展活动的政策和分析工作提供战略性指导。
- **监督千年发展目标供资机制的管理情况。**这些机制负责协调捐助方提供的资源，和统筹拨款事宜。协调委员会的决定，特别是拨款决定，将基于发展政策和业务组在发展协调员领导下提出的战略政策和业务意见。为了发挥这个作用，发展政策和业务组需要在自己内部设立一个发展资金和业绩股，对自愿捐款进行管理，和对全系统的业绩进行监测（见第三章 B 节）。

- **审查驻地协调员制度的业绩**，并采取一切必要步骤加强一致性和做出更好的成绩。为此要监测实施情况，包括是否做到了提高效率、落实成果管理制，和将不同的业务做法统一起来。需要审查的还有在实地向各个基金、方案和专门机构提供共同服务的情况。
- **审议和评论各个基金、方案和专门机构的战略性计划的实施情况**——如果它们负有实现千年发展目标、其他国际商定的目标，和从事与可持续发展有关的规范制定活动的任务，特别是结合着一体化国家方案进行的话。协调委员会要评估和加强联合国全系统可持续发展活动的全系统业务和规范一致性、业绩和实效。应当额外向协调委员会提供由它自行斟酌支配的资金，用来奖励做出良好业绩的基金、方案和专门机构的总部，以及弥合方案缺口和资助优先项目。
- **授命对一体化国家方案进行定期战略性审查**。协调委员会将确保一体化国家方案符合国家发展计划，通过包容各方的协商进程实现国家充分掌有，并把重点放在国际商定的发展目标。发展协调员将指导编写战略性审查报告，供协调委员会审议。协调委员会应向相关的利益攸关方提供明确的指导和指示，以实施这些审查所提出的建议。
- **审议各种独立评估、风险管理和审计的结果，并对此采取行动**。这些结果将由秘书长新设立、向协调委员会报告的独立评估股提出。独立评估股将加强整个发展系统的评估工作，并及时提供独立的业绩资料，以供用来改进这个系统及其各种程序（见第三章B节）。

成员和报告

协调委员会应由经济及社会理事会设立，根据从各个基金、方案和专门机构执行局的组成所获的经验，确定其成员。协调委员会将在公平地域代表性基础上，由部分会员国组成。会员国的代表应为来自发展、规划、财政、外交等部，具有适当技能和胜任能力的高级人员。协调委员会有需要时，应召开部长级会议。应该提供机会让在国际发展体制中发挥关键作用的重要非联合国政府间组织充分参加其会议。协调委员会的决定应通报给所有相关的联合国政府间机构。负责重大业务方案和规范性方案的联合国机构行政首长，或其副手，应作为当然成员参加。在分配一体化国家方案资金时，应邀请有关国家的高级别代表参加。在有需要时，协调委员会应邀请独立专家、布雷顿森林机构高级官员和非政府组织参加讨论，提供资料帮助协调委员会作出决策。

组织结构

62. 一个更加协调一致的发展系统，将能把联合国的全球性分析和规范制定工作统一整合起来，从区域着眼，在国家一级采取行动，并尽量发挥两者之间的协同增效作用。由此还将产生一个机制，运用联合国的多方面观点，支持向各国提供政策咨询和技术服务。这将有助于联合国巩固它作为国际发展体制中的一个独特、可信、互补的合作伙伴的地位。通过整合、确定优先次序和消除重复，一个重新构建的发展系统将会有更好的业绩和成本效益。对管理人员的问责将大大加强，效能也大大提高，但不会形成一个庞大的中央官僚机构。这样，这个发展系统就能在国家一级提供一个框架来实现联合国一体化。

联合国系统行政首长协调理事会

63. 2000 年成立的行政首长理事会在一定程度上改善了机构间的协调。几个方案和管理问题高级别委员会拟定了较为协调一致的做法来处理各种全系统的专题和改革各种业务程序。但是，理事会的潜力没有得到充分发挥，其决策作用也没有得到充分利用。一个有效的、着重效果的行政首长理事会，作为运作更好的经济及社会理事会的对应机构，将能改进全系统的一致性。

建议：行政首长理事会应审查其职能，回顾成立五年来所获得的经验，以期改进业绩和加强问责，以促进全系统的一致性。

发展政策和业务组

64. 高级别小组认为，应该设立一个发展政策和业务组，在行政首长理事会的框架内促进组织一致性，将联合国的全球性分析工作和规范制定工作以区域观点同国家一级的业务统一整合起来。这个组将提出设想，将各种经济、社会和环境政策和活动集中起来，整合成为一个整体。它将取代现有的联合国发展集团及经济和社会事务执行委员会，由一个秘书处提供服务，秘书处由联合国系统各部门有才干的官员组成。

65. 高级别小组提议秘书长任命开发署署长担任发展协调员，兼任发展政策和业务组主席。高级别小组还提议，这个组由联合国各个基金、方案、区域委员会、专门机构以及联合国秘书处的行政首长组成。高级别小组提议，由经济和社会事务部首长以联合国首席经济师的身份，并在轮流基础上由一个从事较多相关业务的联合国专门机构的行政首长，支持发展政策和业务组主席的工作。还提议成立一个执行委员会，由从事较多相关业务的以及负有重大跨领域任务的联合国基金、方案和专门机构的首长组成，并包括经济和社会事务部首长。发展协调员将向可持续发展协调委员会报告，并接受其问责。

建议：秘书长应任命开发署署长担任发展协调员，兼任发展政策和业务组主席，在国家一级支持联合国一体化。发展协调员应就联合国一体化的实施情况，向可

持续发展协调委员会报告，并接受其问责。应该设立一个发展资金和业绩股，支持发展政策和业务组的工作。

方框 5

发展政策和业务组的作用

- 为作出战略性决策提供一个包容各方的论坛，提高联合国在国家一级的业务活动的实效，建立全系统对驻地协调员制度的掌有权，和帮助成员机构集体致力于在国家一级实现联合国一体化。
- 提供一个框架，将规范、分析和技术等方面的专门知识结合起来，支持由国家掌有和主导的发展方案。
- 建立知识网络来分享最佳做法和技术专门知识，支持区域和次区域方案拟订工作。
- 创设一个奖励制度，促进在联合国资源运用上做到协调一致、高效率、具有成本效益和形成网络。
- 支助发展协调员向可持续发展协调委员会提出报告。

发展政策和业务组之下的发展资金和业绩股的职能是：

- 作为协调提供关于所有联合国供资金来源和支出的信息交流中心和数据库，协助可持续发展协调委员会进行战略性资金规划和分配。
- 就国家一级和区域一级的资金分配以及对全球性政策工作的拨款，向协调委员会提供咨询。
- 根据内部的国家 and 区域业绩报告和审计，为制定和实施提高效率的措施，以期将尽量多的投资用于方案工作，向协调委员会提供咨询。
- 为联合国的所有可持续发展活动提供一个共同的内部审计制度。
- 每年提交一份关于联合国所有可持续发展活动的业绩和财务报告。

区域结构与协调

66. 各个区域经济委员会是为了促进各该区域的经济和社会发展而成立的。联合国各个基金、方案和机构也建立了自己的区域机制，向各自的国家办事处提供技术和管理支助。结果是，联合国在各个区域都有广泛的存在，有提供庞大的资源和专门知识的潜力，但相互重复、零碎分散和互不协调的现象日趋严重。

67. 到了今天，有的区域委员会仍然能够满足其本区域的需要，但有的则在运用其相对优势进行区域分析、拟定政策框架和规范以及支持区域一体化努力和活动

等方面失去重点，只专注于国家一级的业务活动。现在需要作出强有力的体制安排，以确保在每个区域从事活动的联合国组织相互间，以及在联合国与各种非联合国区域实体之间，能够发挥互补性，并形成真正的合作文化。

建议：应该重新构建区域一级的联合国实体，围绕两类相互关联的职能，重新安排联合国的区域配置：

- 一类是以分析和规范制定工作以及具有跨国界性质的活动为重点。各个区域委员会将协助推动这些职能的履行，特别是运用其召集政府间会议和秘书处会议的权力。
- 另一类是以协调为联合国国家工作队提供服务为重点。负责管理驻地协调员制度的开发署将协助推动这些职能的履行。

建议：各个联合国实体的区域办事处应设在同一地点，所有联合国实体对区域的定义应统一起来，以确保联合国在区域一级的工作具有一贯性和一致性。

国家一级的一致性

68. 全球性的发展问题是相互关联的，但在各国政府之中，通常分别由主管不同事务的部（贸易、援助、债务、农业、环境、劳动就业、卫生、教育等）负责。随着全球经济日趋一体化，这些问题之间的相互联系也更趋紧密。如果各国政府以内的政策和领导没有一致性，以致政出多门，实施起来零碎分散，多边组织的效能就会被削弱。提高政府结构的一致性，尤其是对捐助方来说，可以确保双边的和通过多边机构进行的政策拟定和实施工作的一致性。

69. 各国政府还必须作出更大努力，按照《蒙特雷共识》和《援助实效问题巴黎宣言》给捐助方和受援方设定的相互义务，确保协调一致和奉行良好捐助原则。应该对发达国家作出的政策选择和履行承诺的情况，包括经济合作与发展组织的发展援助委员会的履行情况，进行一次坦率的国际审查。

建议：各国政府在国家一级，应该订立“政府全方位”的做法来处理国际发展问题，以确保本国代表在所有相关组织（包括布雷顿森林机构和世界贸易组织）的决策机构中采取协调一致的立场。在不同情况下都奉行一贯的政策，可以确保所有相关的理事机构有效地促进全系统的协调一致，以利于实现各项国际商定的目标。

建议：联合国应在 2008 年年底前制定好各项基准，以确保良好多边捐助原则得到实施，从而使向总部和向国家一级提供的资金不致损害发展工作的一致性和整个联合国发展系统的资金筹措。

与世界银行和国际货币基金组织的关系

70. 联合国全系统的一致性问题不能空洞地谈论。要谈，就要把它放进一个更广泛的动态国际体制背景框架，其中还有很多其他相关的国际行为者作出种种努

力。今天就国际发展议程达成的共识，是基于国际商定的发展目标，并通过国家掌有的发展战略和在各捐助方支持下，将实施这些目标的平台建立起来的结果。因此，联合国更有必要同其他发展行为者建立可信的关系，因为这个共同议程必须在实施上做到协调一致，才能取得成功。

71. 鉴于联合国的普遍性以及联合国与布雷顿森林机构在经济、社会 and 各个有关领域的互补作用，当前迫切需要在联合国系统和各个国际金融机构之间建立更可信、更有意义的关系。这样才能确保政策一贯性，和帮助各国实现其发展目标。联合国和布雷顿森林机构成立的本意，是共同合作，互相补充。随着时间的推移，世界银行和联合国各个机构的作用都逐渐扩大，以致在工作中出现越来越多的重叠和重复。在健康的竞争与缺乏效率的重叠和尚待填补的空白之间，有必要寻求一种平衡。布雷顿森林机构和联合国要更密切地一起努力，消除不必要的重复，进一步发扬各自的长处。

建议：秘书长、世界银行行长和国际货币基金组织总裁应作为紧急事项，制定一个程序，对各自在全球一级和国家一级的作用和关系进行审查、更新，并就此缔结正式协定。这些审查必须定期予以更新和评估。开展这个程序的依据是，如果我们所建议的改革获得实施，联合国将会取得更好的业绩和成果，影响力也会更大。

- **全球一级。**布雷顿森林机构应该更加实质性地参加经济及社会理事会每年举行的春季会议和联大两年一次的高级别对话。应该把重点放在共同关心的领域，和旨在促进政策一贯性以实现国际商定的发展目标的具体措施。联合国在发展委员会中的地位 and 参与级别应该提高。联合研究、工作人员交流和同行审查应该成为常态。报告和战略性文件草稿中的信息资料应该更好地互相交流、互相提意见。
- **国家一级。**联合国、世界银行和国际货币基金组织应该密切合作，支持各国实施其本国的发展战略，包括减贫战略和千年发展目标战略。应该拟定收集数据和衡量成果的共同框架。世界银行和联合国应该联合一起，在由国家充分掌有下，对各种需要进行评估。应该充分利用联合国在能力建设方面的技能和合法性。
- **冲突后过渡。**联合国和世界银行应该澄清双方在冲突后局势中的协作条件，并建立对话制度，订明双方参与的对对应人员。在冲突后问题的政治和治理方面，包括治理恶化的情况，和在选举问题上，以及在因能力和程序尚未建立起来而无法启动正常发展进程，所以需要为其早日复原提供支助和资金的时候，联合国应该起主导作用。世界银行应该在早期就参与这些进程，可以协助设立多方捐助者信托基金，并根据在国家掌有下的复原和发展战略，更稳定地提供资金。

建议：为了审查国际发展架构内的合作情况，确保政策的一贯性和协调性，应该在秘书长主持下每年召开一次会议，与会者视讨论的问题而定，包括世界银行行长、国际货币基金组织总裁、发展协调员，以及相关的机构、基金和方案的首长，如世界卫生组织、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织和其他组织的总干事。

民间社会组织和私营部门的参与

72. 联合国通过积极争取各个级别的不同行为者参与，包括同各国政府、民间社会和私营部门建立伙伴关系，在实现各项国际商定的发展目标方面取得了进展。

73. 民间社会组织能够推进联合国的发展议程。在给穷人提供服务方面，这些组织是不可或缺的伙伴，能够在各国以内激发行动，发动具有广泛基础的运动，并对领导人履行承诺实行问责。在处于危机、冲突后和灾后的国家里，本国的和国际性的非政府组织是极其重要的实施伙伴，没有它们，联合国将无法提供人道主义援助。

74. 私营部门在促成新的投资、创造充分的生产性就业、捐献资金促进发展、管理自然资源与环境等方面，可以发挥至关重要的作用。私人基金会联盟和公私联盟已经渐渐成为转让资金和技术资源促进实现可持续发展目标的一种较具活力的形式，又是促使企业负起社会责任和接受问责的重要平台。

75. 虽然各国政府仍然是在国家一级同联合国打交道的主要对话者，但民间社会和私营部门对拟定一体化国家方案的投入，对于确保国家的充分掌有和方案的适切性十分重要。联合国的国家工作队应同政府合作，支持创造能够促进生产性就业和企业发展的环境，并鼓励知识开发、伙伴关系、企业社会责任、技能转让和跨区域公私联网。

76. 虽然联合国同民间社会的关系就如《宪章》一样源远流长，但联合国同民间社会组织和私营部门的合作需要加以系统化和提升地位，使这些伙伴关系能够更有效地对国际商定发展目标的实施作出贡献。

建议：应当增强驻地协调员办事处宣传、促进和居中促成政府同相关民间社会组织和私营部门之间伙伴关系的能力，以便在各利益攸关方之间建立共识，和实现国家发展计划中提出的具体国家目标。

B. 向联合国系统提供资金以取得成果

为了采取协调一致的行动来帮助实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标，联合国需要持续不断地获得资金来开展一体化国家方案，并且需要稳定有保障地获得核心资金来资助确实在履行改革承诺的联合国实体。捐助者应当根据联合国在试点方案中取得的业绩，逐渐将它们的捐款集合到国家一级或总部一级。

77. 对于国家一级的发展，联合国的作用不是作为主要的资金提供者，而是作为召集者、政策咨询者、商品提供者和能力建设者。冲突后状况是例外，联合国在这些状况中，往往利用信托基金资源，发挥重大的作用。每年通过联合国提供的官方发展援助总额大约为 100 亿美元。

78. 为了使一体化国家方案获得成功，为了应付全球性的挑战，迫切需要对联合国在供资方面的做法和机制进行审查。目前向联合国提供资金的做法零碎分散，无法预见结果。这就制约了联合国和受援国，难以在资金运用上作出战略性的选择，也限制了对实现千年发展目标及其他国际商定目标作出的贡献。发展协调员应该召集一次发展政策和业务组与主要捐助方的会议，讨论和制定对捐助方的做法需要作出的实际可行的改革，以便为一体化国家方案提供资金。

79. 目前，专用资金过多，联合国各个组织的核心预算资金却太少。同时，有多少资金无法预见，分摊负担的程序也不明确。因此，联合国各个组织只是在一定程度上掌握着自己的预算，它们所采取的行动，有的是由捐助方的优先事项而不是由多边机构授予的任务决定的。即使在专门机构，摊款多年来没有增加，核心活动只能依靠自愿捐款。

80. 目前在资金方面的做法还造成相互竞争和零碎分散的现象，往往使得每个机构在国家一级的预算相对很少，共同方案则资源不足。对联合国 10 个工作队进行审查发现，平均只有 40% 的资源是来自核心资源。联合国的组织要花不少的精力来筹款。有些人认为，驻地协调员制度应当以摊款提供资金，摊款基于商定的分摊比额表，就如联合国秘书处、维持和平行动和核心专门机构的预算资金来源一样。

81. 持续不断、整合一体的资金来源，是扭转联合国系统零碎分散现象的关键所在。要想资金更有保障，必须在业绩、监督、问责、效率、成果各方面也做得更好。这就是为什么高级别小组相当注重治理和管理问题，并建议了解决问题的步骤，所依据的原则是：

- 确实在履行改革承诺、取得实效和共同合作的联合国组织，需要有足够的、持续不断的核心资金（对于适用的组织则是摊款），来履行它们的使命。同时，还应当有足够的资金用来支持和加强驻地协调员制度。
- 每个一体化国家方案应该有一个预算框架，包含所有的捐款。捐助者应当根据联合国在试点方案中取得的业绩，逐渐将它们捐款集合到国家一级或总部一级。它们应当渐渐减少向联合国系统在一体化国家方案以外进行的国家一级活动提供资金。

- 在力求提高一致性的同时，多样性也给联合国系统带来了许多筹集资源的机会，还建立了一些成功的品牌，并且让捐助者和受援国有多一些选择。因此，在这方面有一定程度的多样性也是值得欢迎的。

建议：向一体化国家方案提供的资金应当具有可预见性，供多年之用。作为试点的 5 个一体化国家方案，应该由集合起来的国家一级资金提供经费。如果评估持续获得正面结果，确实取得实效和成果，则到 2009 年应扩大至 20 个一体化国家方案，到 2010 年 40 个，到 2012 年扩大至所有其他适当的国家方案。在 5 个试点之后，一体化国家方案的经费也都将来自向一个整合为一的供资机制——千年发展目标供资机制（见方框 6）提供的自愿捐款。

建议：每一个承诺实行改革的联合国组织都应当获得充足的核心资金。

- 每一个确实在履行改革承诺、取得实效和共同合作的基金和方案，都应该通过一个强化改进的多年供资框架，按照战略性优先次序、有关的供资优先次序和健全的指标，获得充足的核心资金。到 2008 年，各个基金和方案应该将它们的多年供资周期调整到互相一致，以便利战略性协调。
- 专门机构的摊款供资情况也应予以审查，使它们能够继续进行在全球性规范和标准方面的非常重要的工作，并评估现行的零实际增长政策是否足够所需。
- 强化后的驻地协调员制度应得到足额供资。指定用来支持这个制度的资源应当继续同开发署的方案资源分开来管理。

方框 6

向联合国系统提供资金以取得成果

为一体化国家方案提供充足资金

在国家一级，提供给一体化国家方案的捐款应当集合到一个预算框架之内，以免对基金、方案和专门机构的支用权造成法律限制。一个预算框架，就将一体化国家方案所获得的全部捐款集中在一起。高级别小组建议由下述的供资来源，通过这个单一预算框架，为一体化国家方案提供资金：

- 作为试点的 5 个一体化国家方案，应该由在各该国以内集合起来的资金提供经费。对于捐助者向每个试点方案提供的捐款，应当设立一个国家一级的千年发展目标战略支助基金，由驻地协调员依照该国的优先事项加以管理。原则上，一体化国家方案从所有来源得到的资金都应该流经这些国家基金。强烈鼓励捐助者通过这些基金提供捐款。

- 在这 5 个试点方案之后，应该建立一个千年发展目标供资机制。这个自愿性质的机制将协调总体的资源流动，以便能够从全球角度掌握可供用来捐助各个一体化国家方案的资金。这个机制应由可持续发展协调委员会掌管，由发展协调员监督运作。强烈鼓励捐助者在中央一级或国家一级向这个机制提供资金。联合国的组织也可以在这个机制的框架内，向一体化国家方案提供核心资金。

建议：联合国应当通过诸如增强力量基金等机制，将改革节省下来的资金再投回到这个系统之内，以推动改革。这个基金将向世界最贫穷的人、社区和地方企业家表明，联合国节省的资金将会直接投资于增强他们的力量。基金的经费来源，是按照秘书长将要设立的一个工作队所提出的建议（见第三章 A 节），改革、整合和精简联合国的职能和组织从而提高效率所节省的费用，其管理只花极少的间接费用。这个基金可以将效率改革所节省的资金转用于实施国家一级的战略（一体化国家方案），特别把重点放在帮助各国实现千年发展目标。

C. 改革联合国系统的业务做法：建立得到公众信任的机构

资源规划、人力资源、共同服务、业绩评价等方面的业务做法，必须具有全面兼容性，才能成为联合国系统提高一致性的主要推动力。应当提供更多机会促进工作人员的流动，和在全系统范围就着重效果的管理达成一致意见，并且建立一个独立的联合国全系统评价机制和制定共同的评价方法及基准。联合国必须系统地探讨联合提供服务的各种机会和可能性。

82. 过去 60 年来，联合国系统的业务做法、程序和文化，一直在因应各种具体情况和机构需求，为了特定目的，渐进地演变。这就使得联合国系统各个组织拉开了距离，以致效率下降，对形成一种实行问责制、注重成果的共同管理文化造成了障碍。为了提高公众的信任，联合国需要表现出更大的透明性，更切实地接受问责。

83. 联合国没有一个中央管理权力部门来实施共同的规则和做法。因此，每个组织按自己的主张各自为政，没有什么动机为了整个联合国系统的利益去协调统一。如果各个组织的领导人不作出明确的承诺，共同服务是行不通的。我们认为，现在是时候开展一个进程，为联合国的业务做法构建一个共同框架。这将改变联合国的工作方式，形成一种共同协作的文化，使整个系统能够更有效地通过全联合国的方案做出成果，并且能够大大节省费用。协调统一的业务做法，将能增强联合国系统实施一体化国家方案的能力。提高效率所节省的资金将转用于这些方案。

84. 单是各种制度的协调统一，还不足以实现全系统的一致性。首先需要就各种标准达成一致意见，以确保改革过程产生附加价值。采用国际公认的标准，将有助于联合国系统各种业务做法的简化和协调统一。

85. 取得可衡量的成果，将能增强公众的信任。目前，整个系统内的评价工作各自采用不同的衡量标准，这些标准往往是基于用可量化词语表述的狭隘定义，而不是基于对更长期影响的衡量。

86. 一个基于不同考绩制度、待遇和合同的人力资源制度，不可能吸引到和留得住最胜任的工作人员来建立一支有效、独立的公务员队伍。为了鼓励流动性和互惠交流，和培养工作人员担任责任更大的职位，考查评价必须基于实际表现，而不是基于年资。要有一个竞争选拔、奖励优秀的制度。国际公务员制度委员会已经变成一个政治化机构，代表的是会员国的利益，而不是业务上的优先考虑。它的步调过于缓慢，需要大加改革。

87. 现行的治理机制需要现代化。没有一个总体的管理制度来推动改革，就无法实行管理控制，在一致性方面也难以取得多少进展。为了使行政首长理事会能更有效地进行工作，联合国各个机构必须首先承诺有必要修改各自的职权范围。

建议：由秘书长担任主席的行政首长理事会应主导作出努力，提高联合国系统的管理效率和透明度，并加强问责制。这个理事会的主要作用，是作为联合国系统在实质性问题和与管理问题上的一个高级别决策论坛，应当更有效地加以利用。应当改进行政首长理事会向政府间机构提交的报告，并提高它的透明度。

建议：联合国系统的业务做法应协调统一如下：

- 到 2010 年，整个联合国系统将实施《国际公共部门会计准则》，必须以此作为一个重要基础，简化和协调统一各种业务做法。
- 为了消除方案协作和行政协作上的障碍，到 2010 年，应当统一整个系统的机构资源规划准则和供提交报告之用的数据仓。目前正在挑选机构资源规划系统的实体（包括联合国秘书处），应当以数据共用的兼容性和互联能力作为选择标准。
- 到 2008 年，成果管理、成果预算、评价以及其他提高透明度和加强问责的措施都应已得到改进，包括协调统一了全联合国系统成果管理制的原则、用语和方法，以及各种审计程序。
- 应当在国家一级，特别是为了人道主义事务，建立一套基于共同政策、标准和作业程序的全系统安保管理制度。

建议：应当建立对透明度和问责制进行评价的机制。到 2008 年，应当建立起全联合国系统的独立评价机制，考虑到内部监督事务厅正在演变中的作用，负责监

测各种全系统性目标的实施情况。同时，还应当逐步建立另一个制度，以便能够进行跨组织的同行审查。到 2010 年，应该在全联合国系统实行共同的评价方法，以便能够采用基准和进行机构间比较，和便利交流最佳做法。关于联合国活动、方案实施、预算、人员配置和成本效益的标准化资料及数据，应当具有透明性，并对外公开。把各种制度和办法协调统一起来，将能分门别类地按照关心领域和活动类别，让会员国对联合国系统的各种成果和财务数字有一个更透明的概览。

建议：应当更新各种人力资源政策和做法，并加以协调统一。应当在 2007 年进行一项具有权威性的独立外部评价，据以改革国际公务员制度委员会。应当在强调成果、业绩管理制度和问责框架的基础上，简化、协调统一和更新人力资源管理政策和合同安排。征聘和升级政策应当基于“公平和代表性基础上量材用人”的原则，着眼于增强工作人员的整体能力，并确保形成注重成果的管理文化。

人力资源政策必须使得工作人员能够在整个系统的范围内流动，并允许养恤金随着转移。应当鼓励东道国帮助联合国工作人员的配偶就业。到 2010 年，应该彻底改革了各种工作人员培训和职业发展方案，以确保在全系统的所有各级，为联合国服务的工作人员都充满积极性，并且具有适当的专业技能。联合国系统职员学院应当有能力为联合国高级管理人员提供行政领导培训。这样就能够更有效地管理各种改革进程，和推动在联合国系统内建立一种共同的管理文化。

建议：行政主管应根据明确的标准甄选，任期应有期限。联合国各个组织所有行政主管职位的任命或选聘应当遵照明确、有效的标准，任期 4 年或 5 年，以两个任期为限。

建议：改革应当在最高级别加以管理。对业务做法的改革，总体管理应由作为行政首长理事会主席的秘书长负责，由作为理事会机制一部分的一个工作人员专家局提供协助。联合国系统的所有行政首长都应拟定改革其本组织业务做法的计划，并提出改革进程所需投入的资源。

88. 高级别小组认为，实施所需的改革，使联合国能够一体行动履行使命，既需要时间，也需要精力。有必要在联合国系统内设立一个高级别的专门小组，负责确保所建议的改革是在取得进展。

建议：高级别小组建议秘书长从他的工作人员之中任命一名高级人员，并提供必要的资源来成立一个改革管理高级小组。这个小组将负责跟踪和支持实施工作，并经常地就联合国在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题上高级别小组所提出的建议的实施进展情况，向秘书长和会员国提出报告。

附件一

高级别小组的职权范围，2006 年 2 月 15 日发布

背景

1. 2005 年在纽约召开的世界首脑会议通过了《成果文件》，其中世界领袖呼吁联合国与发展有关的各机构、基金和方案之间达成更为有力的全系统协调统一。世界领袖支持联合国当前进行的各项改革，使联合国在有关国家的存在更加高效得力、协调统一、业绩更佳。此外，领袖们还特别请秘书长“着手开展工作，进一步加强联合国业务活动的管理和协调”。世界领袖还呼吁此类工作应把重点放在确保为实现包括千年发展目标在内的国际商定的发展目标作出最大贡献，包括在在发展、人道主义援助和环境领域“更严格地管理实体”提出建议。

2. 秘书长打算委托成立一个小组，由联合国环境规划署（环境署）的阿德南·阿明担任执行主任，提供支助，并由联合国系统内部和外部提供适当研究和分析能力，在这方面进行具体和全面分析并提出建议。秘书长决心确保一方面开展这一工作，一方面继续进行《成果文件》中批准的现有改革举措，包括加强秘书长特别代表和驻地协调员的作用，以及通过共同管理方案编制和监督框架加强联合国国家工作队。秘书长认为这些做法的成果将为大会对当前改革的审议提供重要补充。

时间表

3. 小组将寻求与联合国行政首长协调理事会（行政首长协调会）在其 2006 年 4 月的会议上进行临时磋商。这将使其能够在 2006 年 7 月经济及社会理事会的会议上与会员国进行进一步磋商，在大会下一届会议之前完成全面研究，以便尽可能于 2007 年开始实施。

范围

4. 如《成果文件》中所列，三个研究要素需要有略有不同的范围：

(a) 在人道主义援助领域，近年来在国家一级更加协调统一地应对紧急情况，取得了重大进展。《成果文件》还要求大会加强联合国在人道主义和救灾援助方面的协调，在这方面已经分别开展了后续工作。然而，各种灾害，特别是自然灾害的强度和规模日益增加，突出地表明亟需提高人道主义拨款的及时性和可预见性。这将主要依靠完善中央应急基金加以实现，并需要对最近的经验教训进行详细评估。这部分的研究也必须注重如何发展和完善利用紧急待命能力的机制，以便及时应对人道主义紧急情况；

(b) 在环保活动领域需要解决两个问题。首先，在规范领域需要全面评估联合国如何能够以最佳方式更全面、协调统一地管理和监督范围日益扩大的多边环

境协议。这应包括在监测、评估和报告关键环境趋势方面建立较强的科学和分析能力。二是要在可持续发展的广泛原则下，将环境观点更好地融入联合国国家一级能力建设活动，特别是整个联合国系统开展的能力建设和技术支持。大会本身可于 2006 年初发起对国际环境治理问题的审议，必须确保这些努力是相辅相成的；

(c) 在发展方面，尽管过去五年中进行了广泛改革以加强驻地协调员和联合国国家工作队的作用，发展中国家和捐助国仍然对联合国在国家一级的发展过于零散和由供应驱动感到担心。《成果文件》要求各国制定本国实现包括千年发展目标在内的国际会议目标的国家战略。在这方面，这项研究将需要分析联合国系统作为一个整体，在其核心规范、技术援助和能力建设基础上，与世界银行和其他国际伙伴的长期融资和其他支持手段相结合，如何能够更好地重新定向，以便为国家伙伴提供更有效率、协调统一、由需求驱动的支持。在这方面，尤其重要的是要考虑如何加强系统的规范性工作和业务活动之间的联系。研究还需要探讨这项工作如何能支持和配合《成果文件》设想的经济及社会理事会在对联合国主要的会议和首脑会议的成果，包括国际商定的发展目标进行跟进和进展评估方面发挥更大的作用并在各基金、方案和机构之间的总体协调方面发挥重要作用，以确保协调统一并避免任务和活动的重复。

5. 在所有三个领域中，从联合国各机构、基金和方案的重复和重叠的工作产品到联合、多年筹资和方案编制安排的前景，研究工作都要包含组织和经费问题。联合国系统更具可预见性的融资问题（从联合呼吁程序到各基金和方案非核心融资的增长直至摊款的适当作用）及其对现有系统和拟议改革的影响应成为中心因素。

6. 这项研究的首要目的是寻求有关在联合国系统救灾和发展方案中充分运用现有资源，同时尽量减少开销及行政费用的合理化进程的建议。因此，研究需要探索充分发挥联合国的规范性和分析性机构以及各部门，例如经济和社会事务部和联合国贸易和发展会议（贸发会议）与业务机构之间协同效应的方法。研究还将需要解决联合国系统如何运作并与包括布雷顿森林机构、欧洲联盟委员会和其他区域行为者、捐助者、民间社会和私营部门在内的国际伙伴一道最佳发挥相对优势的问题。尽管研究的重点是在国家一级增加影响，为改进管理、协调与效力提出具体建议，研究工作也将需要为联合国总部、区域和国家一级的工作提供结论。

7. 在建议方面，研究将试图确定短期、中期和长期的目标与基准，从而建立一个可实施的行动方案平台，而非仅提出开放的建议。变革需要分阶段进行，最初将在不进行大的结构调整的前提下就当前系统的合理化提出建议；之后将就当前系统的初步重组提出建议，以减少重复和重叠；最后将就联合国在环境、人道主义和发展领域的业务角色提出全面振兴和改组的建议。

结论

8. 《成果文件》呼吁不同业务机构的理事会之间进行进一步的协调，以便在系统中安排任务和分配资源时确保更加一致的政策。本着这种精神，并确保结论得到广泛接受并加以实施，小组应在向秘书长提交最终报告之前与所有利益攸关方，包括相关机构、基金和方案的管理层和理事会进行广泛磋商。

秘书长的附加要求：性别平等

9. 此外，秘书长吁请联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题上高级别小组审查联合国为实现性别平等所作的贡献，并就如何将性别平等的观点纳入联合国的工作提出建议。秘书长在最近关于任务审查的报告中指出，有必要“在两性平等方面进一步明确机构职责和采取更加统一的行动。需要评估全系统取得的进展、存在的空白和尚未解决的挑战，评估如何才能取得更好的成果”。他请高级别小组“在其工作中评估如何才能在联合国的工作中，特别是在实地业务活动中，更好和更全面地处理两性平等问题，包括通过顾及社会性别因素”（A/60/733 第 131 段）。

大会第 60/1 号决议节选

10. 大会第 60/1 号决议部分节选：

168. 我们认识到，联合国汇集了一大批熟悉各种全球问题的难得专才和资源。我们赞赏联合国系统内与发展有关的组织、机构、基金和方案，在各不相同但彼此互补的活动领域具备丰富经验和专才，并赞赏它们对实现千年发展目标 and 联合国各次主要会议确定的其他发展目标作出的重要贡献。

169. 我们支持通过下列措施加强全系统的协调统一：

政策

- 加强联合国系统规范性工作与业务活动的联系
- 协调我们派驻发展和人道主义机构理事会的代表，确保他们在全系统范围内指派任务和分配资源时，奉行协调统一的政策
- 确保整个联合国在作出决策时考虑到横贯各领域的主要政策主题，如可持续发展、人权和社会性别问题

业务活动

- 完成当前的改革，目的是联合国在有关国家派驻更加高效得力、更加协调统一、业绩更佳的力量，加强驻地高级官员的作用，无论是特别代表、驻地协调员或人道主义协调员，包括赋予适当的权力、资源和问责力，建立统一的管理、方案拟订和监测框架

- 邀请秘书长着手开展工作，进一步加强联合国业务活动的管理和协调，使其对实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标作出更加有效的贡献，包括就更严格地管理发展、人道主义援助和环境领域的实体提出建议，供会员国审议

人道主义援助

- 维护和尊重博爱、中立、公正和独立的人道主义原则，依照国际法和国家法的相关规定，确保人道主义行为体可以安全无阻地援助处于困境的民众
- 支持各国，尤其是发展中国家提高各级能力，以防备和迅速应对自然灾害，并减轻灾害的影响
- 加强联合国人道主义应急行动的效力，特别是提高人道主义资金及时到位和可预测的程度，包括改进中央应急循环基金
- 视需要在联合国主持下进一步发展和改进利用应急待命能力的机制，及时应对人道主义紧急情况

环境活动

- 我们认识到联合国系统必须提高环境活动的效率，加强协调，改进政策咨询和指导，增强科学知识、评估与合作，改善条约遵行情况，同时尊重各条约在法律上的独立性，并通过能力建设等办法，更好地在实际作业一级将环境活动纳入可持续发展大框架，因此同意探讨可否借助现有体制、国际商定文书以及条约机构和专门机构，建立更为协调统一的体制框架，包括建立更为统一的环境体制。

附件二

小组成员

肖卡特·阿齐兹，巴基斯坦（共同主席）

巴基斯坦总理

露易莎·迪亚兹·迪奥戈，莫桑比克（共同主席）

莫桑比克总理

延斯·斯托尔滕贝格，挪威（共同主席）

挪威首相

戈顿·布朗议员，大不列颠及北爱尔兰联合王国

财政大臣

默罕默德·艾尔-亚什里，埃及

联合国基金会高级研究员，全球环境基金会前主席兼首席执行官

罗伯特·格林希尔，加拿大

加拿大国际开发署总裁

露丝·雅克比，瑞典

挪威驻德国大使

挪威外交部开发合作处总主任

里卡尔多·拉戈斯，智利

智利共和国前总统

路易·米西尔，比利时

欧洲发展与人道主义援助专员

本杰明·W·姆帕卡，坦桑尼亚

坦桑尼亚联合共和国前总统

让-米歇尔·塞韦利诺，法国

法国国际发展机构总主任

乔塞特·希兰，美国

美国国务院经济、商务与农业副国务卿

武见敬三，日本

健康、劳工与福利高级次长

前任日本外务省国务秘书

列席官员

伦纳特·巴格
国际农业发展基金会总裁

凯末尔·德尔维什
联合国开发计划署署长

附件三

小组秘书处

阿德南·阿明（执行主任）

科恩·戴维斯（研究主任）

穆斯塔法·苏马尔（研究主任）

凯·比什霍兹

穆罕默德·法那瓦尼

法比艾娜·方·辛

翠娜·黄

马伊克·詹森

露丝·麦考伊

扎奇·舍费尔

附件四

协商过程

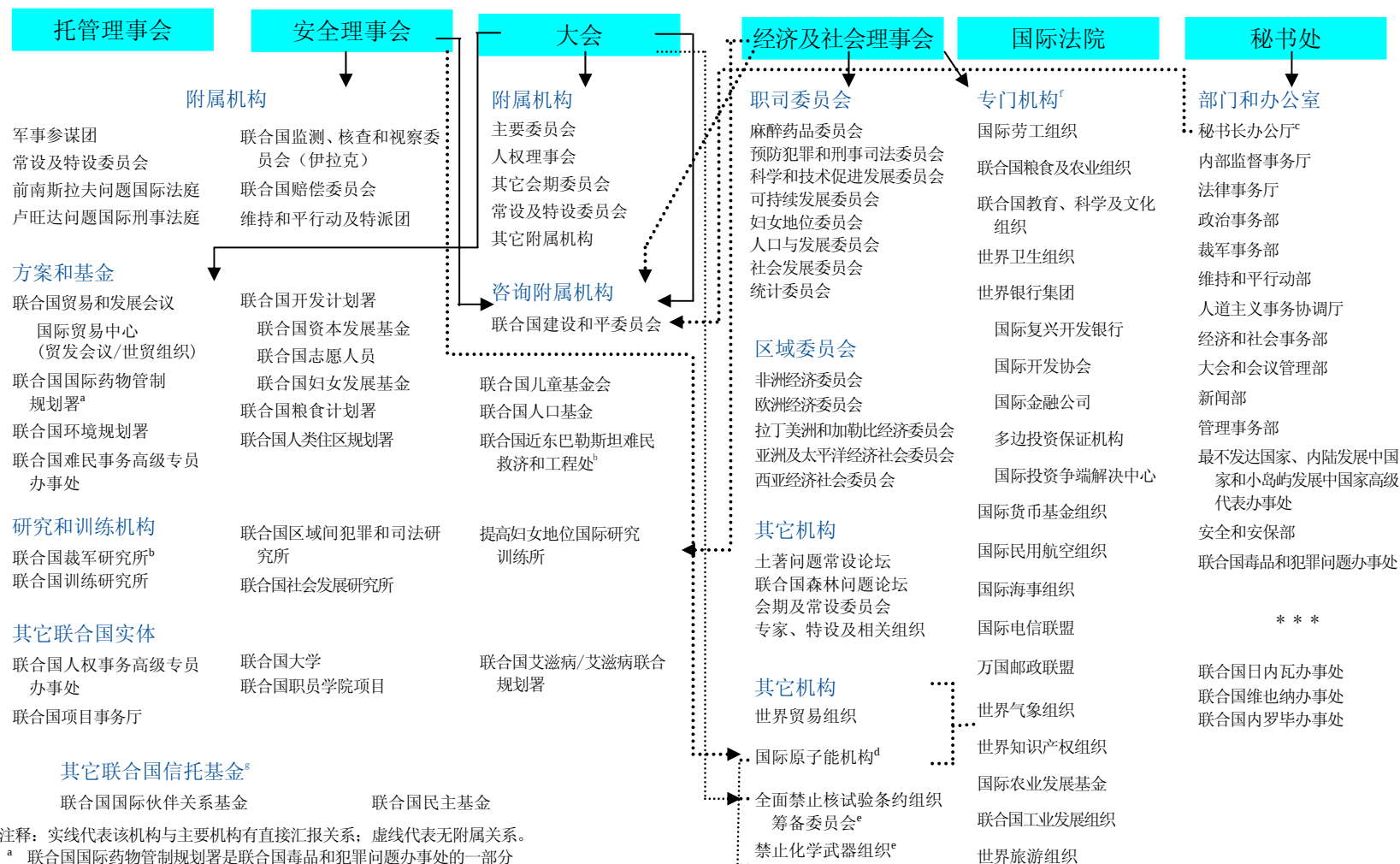
1. 为了保证其审议工作听取来自所有主要利益相关方的广泛意见，小组同意应按照其职权范围所列研究内容进行广泛而有重点的磋商过程，这一点是十分重要的。小组成员认为，一个包容性的磋商过程不仅对于加强小组的工作十分重要，而且对于确保相关利益攸关方的参与和投入也十分重要。这对于提出相关的、切实的建议并确保小组的工作带来真正的改革是一个根本性的步骤。
2. 通过磋商过程建立了分析的基础以及供小组审议的选择方案。磋商利用了联合国系统内外的研究和分析能力，并促成了与会员国、联合国系统、政府间论坛、国际金融机构、学术界和民间组织之间的联系。
3. 几名小组成员参与了在非洲、亚洲、阿拉伯国家和拉丁美洲及加勒比举行的一系列区域和国家级磋商。每次磋商都对该地区内的六个国家的经验进行广泛分析，使联合国国家工作队、政府代表、区域组织、捐助者和民间社会汇聚一堂。这些磋商的目标包括加强小组成员对于希望联合国在国家级别发挥的作用的认识，探讨有关联合国在国家级别协调统一方面的最佳做法及主要挑战，并将各地区参与者的意见汇总起来形成小组的意见。此外，一名小组成员走访了印度尼西亚、柬埔寨和泰国，以便对联合国在国家级别的协调统一和有效性方面面临的挑战进行分析，确定最佳做法并评估小组待解决的问题在国家一级的情况。
4. 与之类似，小组还举行了一系列有关环境、驻地协调员制度、从救济向发展过渡、国际金融机构、商业做法和融资的主题磋商。这些磋商使得小组成员与包括专家、联合国系统和民间组织在内的关键利益攸关方展开互动，并就关键挑战和可以提出的建议类型达成谅解。同时小组还与民间组织进行了内容丰富的磋商，主要侧重点为可持续发展、性别平等、性别问题主流化和人权。
5. 小组成员与政府间论坛（大会和经济及社会理事会）举行了磋商会议，并为区域集团（77 国集团加中国、欧洲联盟、非洲集团和拉丁美洲及加勒比集团）举行了小规模情况介绍会。小组成员还注意充分利用联合国系统本身的经验和期望，通过联合国系统行政首长协调理事会（行政首长协调会）以及小规模组织（驻罗马、维也纳和日内瓦的组织）以及区域委员会与联合国系统组织举行会议。
6. 磋商过程还受益于旨在为小组的工作提出意见的各种会议，包括与各国常驻联合国代表团（埃及和法国）以及联合国机构间组织（行政首长协调会关于方案和管理的高级别委员会）举行的磋商。此外，秘书处成员还与政府代表举行了大量双边会议（来自不同部委和（或）常驻联合国代表团、联合国系统组织和民间组织）。
7. 此外，磋商过程还委托撰写了许多文章，内容包括性别、商业做法、筹资、人道主义援助、从救济向发展过渡以及联合国机制架构。

2006 年小组会议和磋商

会议	时间	地点
第一次小组会议	4 月 4 日和 5 日	纽约
与大会举行的会议	4 月 6 日	纽约
与联合国系统行政首长协调理事会举行的会议	4 月 7 日和 8 日	塞哥维娅
关于环境的磋商	5 月 4 日和 5 日	内罗毕
非洲区域磋商	5 月 8 日和 9 日	马普托
关于驻地协调员制度的磋商	5 月 15 日	维也纳
关于从救济向发展过渡的磋商	5 月 19 日	罗马
与设在罗马的各机构行政领导举行的会议	5 月 20 日	罗马
亚洲区域磋商	5 月 24 日和 25 日	伊斯兰堡
第二次小组会议	6 月 1 日和 2 日	日内瓦
与设在日内瓦的各机构行政领导举行的会议	6 月 3 日	日内瓦
阿拉伯国家区域磋商	6 月 20 日和 21 日	开罗
与国际金融机构进行的磋商	6 月 26 日	华盛顿特区
关于商业做法的磋商	6 月 26 日	华盛顿特区
关于筹资的磋商	6 月 29 日	伦敦
与筹备官员举行第三次小组会议筹备会	6 月 30 日	伦敦
与民间组织举行的磋商	7 月 2 日	日内瓦
第三次小组会议	7 月 3 日和 4 日	日内瓦
与经济及社会理事会举行的对话	7 月 4 日	日内瓦
与区域委员会举行的会议	7 月 4 日	日内瓦
拉丁美洲和加勒比区域磋商	7 月 28 日和 29 日	布里奇敦
与筹备官员举行第四次小组会议筹备会	8 月 17 日和 18 日	纽约
第四次小组会议	8 月 31 日和 9 月 1 日	奥斯陆

附件五

联合国系统



注释：实线代表该机构与主要机构有直接汇报关系；虚线代表无附属关系。

^a 联合国国际药物管制规划署是联合国毒品和犯罪问题办事处的一部分

^b 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处与联合国裁军研究所只向大会报告

^c 联合国道德操守办公室与监察员办公室直接向秘书长报告

^d 国际原子能机构向安全理事会和大会报告

^e 全面禁止核试验条约组织筹备委员会和禁止化学武器组织向大会报告

^f 专门机构作为自治组织在政府间级别通过经社理事会与联合国及其它自治组织协商合作；在秘书处级别通过行政首长协调会协商合作

^g 伙伴基金是常务副秘书长领导下的自行运作的信托基金；而民主基金咨询委员会建议基金使用应获得秘书长批准

鸣谢

联合国全系统在发展、人道主义援助和环境领域的一致性问题的成员向各自助理和顾问的实质性贡献和投入表示衷心感谢。

由于各方面向一个专门信托基金作出的慷慨捐款，小组的工作才得以可能实现。在这方面，小组向比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、日本、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及美利坚合众国政府表示衷心感谢。

小组秘书处还收到了用于支持其工作的实物捐助，分别来自国际劳工组织、荷兰外交部、联合国系统行政首长协调理事会、联合国发展集团办公室、联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人口基金以及世界粮食计划署。小组对联合国环境规划署为其秘书处提供办公空间的慷慨举动表示特别感谢。

小组还向主持过磋商和会议的各国政府和联合国组织表示感谢，其中包括：奥地利、巴巴多斯、埃及、意大利、肯尼亚、莫桑比克、挪威、巴基斯坦、西班牙以及联合王国政府；埃及、法国和挪威常驻纽约联合国代表团；联合国环境规划署、国际劳工组织、联合国工业发展组织、联合国基金会、联合国日内瓦办事处、世界银行、世界粮食计划署、世界卫生组织、世界旅游组织以及相关驻地协调员和联合国国家工作队（特别是驻巴巴多斯、埃及、莫桑比克和巴基斯坦协调员和工作队）。

小组的工作还极大受益于大量政府、联合国组织和民间社会代表及个人专家的意见。他们在小组的磋商过程中提供了有价值的观点，特别是唐纳德·斯科利特在商业做法领域贡献了他的宝贵时间和专业知识。联合国人口基金还指派布伦丹·奥布莱恩为国家级别的磋商提供了支持。小组的工作还进一步受益于其收到的许多颇具真知灼见的书面贡献。

小组深深感谢秘书长授予其成员如此重要的任务，汇聚众多观点和经验来提出希望能够对加强联合国系统的运作带来有力、持久的影响的建议。小组还要对常务副秘书长在这一进程中提供的宝贵支持表示感谢。

最后，小组对小组秘书处的大量实质性和管理性支持和投入表示真诚感谢。

我们对所有这些贡献表示领谢。